

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



N.º 2  
ABRIL - JUNHO / 89

REVISTA  
DO  
TRIBUNAL DE CONTAS

98-120

REVISTA TRIMESTRAL  
DO  
TRIBUNAL DE CONTAS

## FICHA TÉCNICA

Propriedade: *TRIBUNAL DE CONTAS*

Director: *PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS*

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

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

Supervisor de Jurisprudência: *Conselheiros Alfredo José de Sousa e João Pinto Ribeiro*

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

— Av.ª da República, n.º 65 — 1000 LISBOA

Distribuição e assinaturas: *Avenida da República, n.º 65-3.º (salas 17 e 18) — 1000 LISBOA*

Composição e impressão: *Gráfica Maiadouro — MAIA*

ISSN: 0871-3065

Tiragem: 1500 exemplares

Depósito legal n.º 34 549/90

# REVISTA TRIMESTRAL DO TRIBUNAL DE CONTAS



- Acto de liquidação de contas na “CASA DOS CONTOS”, no tempo do Rei D. Afonso V (1438-1481).
- Settling accounts at “CASA DOS CONTOS”, under Afonso V (1438-1481).
- Action de contrôle des comptes dans la “CASA DOS CONTOS”, au temps du Roi Afonso V (1438-1481).
- Acción de fiscalización de las cuentas a la “CASA DOS CONTOS”, —nel tiempo del Rey Alfonso V (1438-1481).
- Kontroll der Rechnungen in “CASA DOS CONTOS” in der zeit des Königes Afonso V (1438-1481).

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

# SUMÁRIO

## ESTUDOS

REGIME CONSTITUCIONAL DOS EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS E DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO — Alguns Problemas, por <i>José Maria de Albuquerque Calheiros</i> . . . . .	9
--	---

## DOCUMENTOS

XIII CONGRESSO DA INTOSAI (Organização Internacional das Instituições Superiores do Controlo Financeiro Externo)	51
--	----

## JURISPRUDÊNCIA

### ACÓRDÃOS DE CONTAS

— Adiantamento por conta de requisição de bens que ainda não foram entregues . . . . .	77
— Impossibilidade de Julgamento . . . . .	81
— Responsabilidade Financeira — Fraccionamento de despesas . . . . .	90
— Falta de contrato escrito e Visto — Relação de cheques . . . . .	103
— Ajudas de custo — Contrato de trabalho a termo certo . . . . .	106
— Multa . . . . .	113

### ACÓRDÃOS DE VISTO (Autos de Reclamação)

— Classificação de serviço . . . . .	127
— Extemporaneidade . . . . .	138
— Integração . . . . .	143
— Integração — Habilitações literárias . . . . .	148

— Concursos — Tarefas — Vínculo.....	159
— Interinidade .....	169
— Promoção — Carreiras — Concursos .....	185
— Carreira Docente — Comissão de serviço .....	189
— Concursos .....	195
— Contratos — Autarquias — Ajuste directo .....	205
— Habilitações Literárias .....	215
— Requisição .....	221
— Competência — Reapreciação — Delegação de Poderes .....	230

## ARQUIVO HISTÓRICO

CARTAS DE MERCÊ DE PROPRIEDADE DE OFÍCIO (1677- -1759) — Contributo para o conhecimento de prática da sua transmissibilidade e provimento, por <i>Judite Cavaleiro</i> <i>Paixão</i> (com continuidade nos próximos números) .....	245
---	-----

## NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS (Abril a Junho de 1989) .....	273
---	-----

## INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Introdução .....	281
Monografias .....	287
Publicações periódicas .....	301
Sumário de Monografias seleccionadas .....	317
Sumário de publicações periódicas seleccionadas .....	321

---

# ESTUDOS



# REGIME CONSTITUCIONAL DOS EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS E DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO – ALGUNS PROBLEMAS(\*)

*José Maria de Albuquerque Calheiros(\*\*)*

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Objecto do nosso estudo

Quando nos propusemos analisar o regime constitucional dos empréstimos públicos e das restantes operações de crédito, fizemo-lo, não só pela importância que o assunto por si só encerra, mas sobretudo pelo facto de não ser clara a leitura que se faz (que tem sido feita) do preceito constitucional em causa.

O art.º 164.º, al. *h*) da Constituição da República Portuguesa atribui à Assembleia da República competência para «autorizar o Governo a *contrair* e a *conceder empréstimos* e a *realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida*

---

(\*) O trabalho que agora se publica foi apresentado, como Relatório, no Mestrado em Direito das Comunidades Europeias, na disciplina de Direito Financeiro. O texto publicado não sofreu qualquer alteração.

(\*\*) Advogado. Assistente da Faculdade de Direito de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa — Curso de Direito em Lisboa.

*flutuante*, definindo as respectivas *condições gerais*, e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo».

Aquilo que mais nos preocupará são sem dúvida os problemas que esta exigência de autorização parlamentar coloca, sendo certo que, sempre que necessário, se terá de fazer uma ou outra incursão, um ou outro desenvolvimento, sobre questões que com ela apresentem conexões significativas.

Para além de salientar a importância jurídica e económica da questão, é nossa preocupação — não poderíamos deixar de a ter — investigar com algum detalhe os antecedentes legislativos do actual art.º 164.º, al. *h*) da C.R.P. Analisaremos assim os preceitos constitucionais que o precederam, e também alguma da legislação ordinária<sup>(1)</sup> que julgamos mais importante, no pressuposto de que essa será a melhor forma de compreender, e de melhor interpretar, o sentir (e o sentido) do actual texto constitucional, quanto a este específico problema.

Realizado esse primeiro percurso pareceu-nos essencial determo-nos um pouco na reflexão de alguns conceitos jurídico-financeiros, cuja compreensão é decisiva para uma correcta interpretação da norma constitucional em causa. Na verdade, o art.º 164.º, al. *h*) faz apelo nomeadamente, aos conceitos de empréstimo, de dívida flutuante e de aval, sem os quais se torna impossível uma interpretação coerente. E veremos que, por várias razões, convém aclarar esses termos e expressões.

Obviamente, a análise do conteúdo e alcance do preceito constitucional, bem como o levantar dos principais problemas que ele coloca, constituem a parte mais importante deste nosso breve estudo. Tentaremos, sempre que possível, não esquecer a prática recente a que se assistiu em Portugal, no que diz respeito aos requisitos exigidos para a autorização dos empréstimos e das outras operações de crédito. Veremos, aliás, como a Lei do orçamento para 1989 tratou o nosso problema.

Julgamos mesmo que por este caminho se poderá provavelmente descortinar alguma falta de rigor na forma como tem sido interpretado o aludido art.º 164.º, al. *h*) da C.R.P.

---

(1) A legislação que define algumas das condições do recurso ao crédito é muito escassa, e sobretudo desactualizada, como teremos ocasião de ver.

Sob o ponto de vista doutrinal, convém não perder de vista que os poucos autores que sobre este específico problema se pronunciaram estão em geral de acordo quanto às questões essenciais. É assim que, para o Prof. Sousa Franco<sup>(2)</sup>, «da constitucionalidade da prática de certos comportamentos na vigência da Constituição de 76 é lícito, pelo menos, duvidar»; Guilherme d'Oliveira Martins<sup>(3)</sup> refere a necessidade de o Governo ser dotado, de um modo flexível, com instrumentos para fazer face ao défice orçamental, apesar de não esconder a necessidade de respeitar o princípio do consentimento em matéria creditícia; finalmente, Eduardo Paz Ferreira<sup>(4)</sup>, depois de aludir às exigências contidas no art.º 39.º do D.-L. n.º 42900, de 5 de Abril de 1960, refere que «a Assembleia se tem contentado com muito menos, limitando-se na prática quase tão só a autorizações genéricas anuais».

Veremos como, do nosso ponto de vista, com a Lei do orçamento para 1989<sup>(5)</sup>, estas considerações se tornam ainda mais pertinentes.

Delimitado que está, tanto quanto para já é possível, o objecto do nosso estudo, não vamos perder mais tempo. Julgamos que a análise concreta das várias questões poderá trazer alguma luz sobre os caminhos a seguir, ainda que eles possam ser, de alguma forma, diversos daqueles que a prática actual tem trilhado.

## 1.2. Importância jurídica e económica

Conforme refere Paz Ferreira<sup>(6)</sup>, citando o relatório do Banco de Portugal de 1987, «as necessidades de financiamento do sector público administrativo e a dívida pública transforma-

---

(2) *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Lisboa, 1988, p. 531.

(3) *Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa*, Vol. II, *A Constituição financeira*, Lisboa, 1984/5.

(4) *Revista da Banca*, 1988, n.º 8, p. 62.

(5) Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro.

(6) Vd. estudo supra citado.

ram-se na principal restrição da economia portuguesa, posição antes ocupada pela restrição externa».

A dívida pública, atendendo à sua evolução, tornou-se num problema decisivo da economia portuguesa; assim era, em 1973, de 61,1 milhões de contos, e atingiu já, em 1987, os 4 600 milhões de contos. É certo, no entanto, que não se trata de um problema novo nas finanças portuguesas<sup>(7)</sup>.

Se, após o 25 de Abril de 74, se modificou a política financeira e a filosofia que estava subjacente ao recurso ao crédito público, não temos muitas dúvidas de que, entre outros factores, e para além do modo como a nossa constituição financeira se pronuncia sobre a matéria do crédito público, a forma como tem sido interpretado o art.º 164.º, al. h) da actual C.R.P., tem contribuído para um mais fácil crescimento da dívida pública portuguesa.

É aliás patente, como verificaremos mais adiante, que o actual texto constitucional não enumerou algumas das razões que justificariam o recurso ao crédito público, ao contrário do que acontecia na Constituição de 1933. Apesar disso, importará também questionar se deve caber à Constituição, ao texto fundamental, ser nesta matéria mais detalhado e preciso ou se, pelo contrário, deverá caber à lei ordinária a definição e a concretização de algumas das regras que importa observar aquando do recurso ao crédito público<sup>(8)</sup>.

Aquilo que para já gostaríamos de deixar claro é que o problema em análise não se contenta com a sua evidente importância jurídico-constitucional; ele tem também, considerando os interesses em presença e a própria evolução da dívida pública, uma importância económica decisiva. É, no entanto, sob o ponto de vista jurídico que a nossa atenção mais incidirá neste estudo.

---

(7) Armindo Monteiro, *Do orçamento português*, tomo I, Lisboa, 1921, p. 55, também referido por Paz Ferreira, no est. supra citado; considera aquele autor que «a história do déficit é a história das finanças públicas portuguesas. Tem, na atormentada vida nacional, o papel de Cébero — o cão das três cabeças que guarda as portas do Inferno»..

(8) A este propósito, cfr. o art.º 108.º, n.º 6 da Constituição da República Portuguesa.

### 1.3. O conceito de dívida pública — Algumas breves notas

Não nos vamos deter no conceito de crédito público já que ele não constitui mais do que a outra face do conceito de dívida pública. O passivo patrimonial pode ser constituído por diversos tipos de responsabilidades, as quais, tanto podem ser vistas do ponto de vista da fonte (operações de crédito), como do ponto de vista da situação creditícia (dívida)<sup>(9)</sup>.

Importa, no entanto, tentar assentar no conceito de dívida pública que aqui vamos utilizar, já que ele pode ser entendido em diversos sentidos.

Quando se fala em dívida pública, parece ter-se em conta o conjunto das situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público<sup>(10)</sup>, sendo que se pode falar em dois sentidos de dívida pública — um sentido restrito e um sentido amplo. Embora seja o sentido restrito de dívida pública que mais interesse reveste para o nosso estudo<sup>(11)</sup>, não é menos verdade que esse conceito só por si não abarca as restantes operações de crédito — *maxime* a concessão de avales — e, por isso, não chega para englobar todas as parcelas do problema que nos propusemos analisar<sup>(12)</sup>. É claro que é sobretudo quanto aos empréstimos e, dentro destes, aos empréstimos a médio e longo prazo, que os problemas se levantam, mas não poderemos esquecer as restantes operações de crédito a que alude o texto constitucional.

É curioso notar que o Prof. Marnoco e Sousa<sup>(13)</sup>, definindo a dívida pública como o conjunto dos compromissos pecuniários do Estado, provenientes da actividade administrativa ou financeira, refere depois, na linha de alguns autores, como Von Ehberg, a distinção entre dívida administrativa e dívida finan-

---

(9) Prof. Sousa Franco, *ob. cit.*, p. 511.

(10) Prof. Sousa Franco, *ob. cit.*, p. 515.

(11) Na verdade, ele corresponde apenas às situações passivas de que o Estado é titular, em virtude do recurso a *empréstimos públicos*.

(12) Cfr. art.º 164.º, al. *h*) da C.R.P.

(13) *Tratado de Ciência das Finanças*, Vol. I, Coimbra, 1916.

ceira. A primeira resultaria do exercício da própria actividade administrativa do Estado, e para a sua realização não seria necessária qualquer autorização legal especial. A segunda, a dívida financeira, derivaria da actividade financeira do Estado, tendo por fim obter recursos para satisfazer as despesas públicas. A dívida financeira seria assim, segundo aqueles autores, a dívida pública propriamente dita.

Não andaremos longe da verdade, ao que creio, se afirmarmos que esta distinção, ainda que não coincidente, não se afasta substancialmente da que atrás analisámos e que se refere a um sentido restrito e amplo do conceito de dívida pública, embora o critério utilizado seja distinto<sup>(14)</sup>.

De toda a maneira uma coisa é clara: as operações geradoras de dívida administrativa não justificam, em princípio, a necessidade de autorização parlamentar. Isso seria impraticável. Serão pois as operações geradoras de dívida financeira que aqui estão em causa, embora não se reduzam aos empréstimos públicos.

Questão diversa é a de saber se as operações geradoras de dívida flutuante, que constitui também dívida financeira, devem ou não ser sujeitas a autorização parlamentar. Como veremos, o texto constitucional pronuncia-se pela negativa, mas é necessário que se defina com rigor o que são, afinal de contas, operações geradoras de dívida flutuante. É matéria que merece um tratamento autónomo, que será versado mais adiante.

Apenas se pretendeu neste momento chamar a atenção para estas distinções, e para o facto de o âmbito do art.º 164.º, al. h) não nos permitir apenas a análise das operações que envolvem empréstimos. A análise do regime constitucional pede que se vá mais longe, uma vez que também sujeita a autorização parlamentar a realização de outras operações de crédito.

---

(14) Com efeito o que aqui está em causa é a actividade administrativa *versus* actividade financeira, enquanto que na distinção atrás referida se pretende contrapor os empréstimos às restantes operações de crédito.

## 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS. SUA IMPORTÂNCIA

### 2.1. Da Constituição de 1822 ao actual texto constitucional

Na Constituição de 1822, atribuía-se já às Cortes competências para autorizar o Governo a contrair empréstimos<sup>(15)</sup>. É aliás curioso notar que, por um lado, se prescindia de sanção real, sendo certo que em geral o Rei dispunha de «veto suspensivo» na feitura das leis; e por outro lado, se exigia que, salvo em casos excepcionais, em que a urgência o justificasse, as condições do empréstimo a contrair deveriam ser apresentadas às Cortes, para que estas, nessa conformidade, autorizassem ou não o empréstimo.

Não é pois nova a ideia de que o poder executivo deve, para contrair empréstimos, subordinar-se ao controlo prévio do poder legislativo.

Quanto à circunstância de na Constituição de 1822 não se enumerarem as respectivas condições da autorização, julgo que mais adiante poderemos chegar à conclusão de que possivelmente não é isso que se pede ao texto constitucional<sup>(16)</sup>.

Pese embora a Carta Constitucional de 1826 concedesse extensos poderes ao Rei, a verdade é que também aí encontramos a exigência de autorização pelas Cortes para que o Governo pudesse contrair empréstimos. O art.º 15.º, § 11.º da Carta prescrevia que era da atribuição das Cortes autorizar o Governo a contrair empréstimos. Apesar da menor exigência latente neste texto, já que, pelo menos expressamente, não se exige a apresentação às Cortes das respectivas condições do empréstimo, a verdade é que, também aqui, não se prescinde da necessária autorização.

Em 1838, fica-se de novo próximo do texto de 22, já que o art. 37.º, XIII, da Constituição atribui às Cortes competência

---

(15) Rezava assim o art.º 103.º, X, da Constituição de 1822: «Competem às Cortes, sem dependência da sanção Real, as atribuições seguintes: (...) X — Autorizar o Governo para contrair empréstimos. As condições deles lhes serão presentes, excepto nos casos de urgência».

(16) Vd., a propósito, o art.º 108.º, n.º 6 *in fine*, da C.R.P. de 1976.

para autorizar o Governo a contrair empréstimos, estabelecendo ou aprovando previamente, excepto nos casos de urgência, as condições em que deviam ser feitos.

Já mais próxima da letra do actual do texto constitucional, se encontra a Constituição de 1911, que no n.º 4 do seu art.º 26.º, atribuía ao Congresso da República<sup>(17)</sup> competência para autorizar o Poder Executivo a realizar empréstimos e outras operações de crédito que não fossem de dívida flutuante, estabelecendo ou aprovando as condições gerais em que deviam ser feitos.

É aqui que, pela primeira vez, se estabelece esta distinção, ao nível do texto constitucional; contudo, era já então conhecida na doutrina<sup>(18)</sup>, além de se encontrar consagrada na própria legislação ordinária.

Importa, no entanto, notar que, uma coisa é dispensar a autorização para operações de crédito que sejam de dívida flutuante, outra, bem diferente, é excepcionar a exigência de apresentação das condições gerais dos empréstimos em casos de urgência, como acontecia na Constituição de 1822. Veremos adiante que não há identificação entre estas duas expressões, sendo certo que nos nossos dias se determinou já, de alguma forma, um critério que permite definir com rigor as operações que geram apenas dívida flutuante. Analisar-se-á também se tal critério necessita ou não de ser repensado, de modo a melhor se ajustar às realidades actuais. Acresce que, quando na Constituição de 1822 se refere a urgência, esta apenas diz respeito à apresentação das respectivas condições gerais; diferente é o caso das operações geradoras de dívida flutuante, que estão, elas próprias, dispensadas da respectiva autorização.

No que diz respeito à Constituição de 1933, pouco mais haverá a dizer, se a compararmos com o texto de 1911. Na verdade, sobre a questão que aqui mais nos importa, não há nenhuma divergência, para além daquela que tem que ver com o facto de se falar em Assembleia Nacional, e já não em Congresso da República. De acordo com o art.º 91.º, n.º 5 da Cons-

---

(17) Designação correspondente à actual Assembleia da República.

(18) Pode ver-se, entre outros, Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de La Science des Finances*, III, Paris, 1899.

tuição de 33, competia à Assembleia Nacional «autorizar o Governo a realizar empréstimos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, estabelecendo as condições gerais em que podem ser feitos».

Importa recordar, no entanto, que a exigência de autorização foi interpretada no sentido de facultar a sua concessão através de decreto-lei, não se exigindo assim lei formal. Tal só poderá encontrar explicação no facto de o Governo deter então o verdadeiro poder legislativo. Mas esta situação era duplamente criticável. Em primeiro lugar, como veremos, do que se trata aqui é de uma competência política, e não de competência legislativa. Em segundo lugar, é óbvio que com esta interpretação se frustrava aquilo que está em causa no princípio do consentimento em matéria creditícia.

Como é fácil de observar, existe nos diversos textos constitucionais portugueses uma mesma e clara intenção no sentido da necessidade de autorização para a realização de operações de crédito (*maxime* para a contração de empréstimos públicos). Salvo pequenas divergências literais, não há a acentuar diferenças substanciais quanto a este ponto, para além talvez da introdução do conceito de dívida flutuante no texto de 33.

Pode assim afirmar-se com segurança que existe em Portugal uma forte tradição, ao nível constitucional, quanto à necessidade deste requisito, que deve ser preenchido por um acto da Assembleia Representativa (Cortes, Congresso da República, Assembleia Nacional ou Assembleia da República).

Aliás, a Constituição de 1976 na sua versão originária, mais não fez do que reafirmar isso mesmo, ao ponto de repetir *expressis verbis* aquilo que em 33 já se tinha prescrito. Lembre-se no entanto que a Constituição de 33 nos seus art.<sup>os</sup> 67.<sup>o</sup> e 68.<sup>o</sup>, continha já um critério material de orientação para o recurso ao crédito público, afirmando que os empréstimos apenas deveriam ser contraídos para satisfazer necessidades de fomento, defesa, ou amortização de outros empréstimos. A nossa Constituição actual não foi tão longe. E talvez nem devesse ter ido. Na verdade, não estamos absolutamente seguros da necessidade de ser o texto constitucional a indicar os motivos que permitem o recurso ao crédito, sobretudo se o controlo da Assembleia da República for eficaz. E isto, por duas razões essenciais: em primeiro lugar, essa fixação, a existir,

sempre pretenderia ser exaustiva, sem obviamente o conseguir; em segundo lugar, porque, face à actual realidade económica e financeira, não se nos figura possível nem desejável a fixação rígida de um critério material, já que as mais das vezes as necessidades que justificam o recurso ao crédito são absolutamente imprevisíveis. Mas atenção, não se conclua daqui que o controlo a fazer pela Assembleia, aquando da autorização, deva ser puramente formal. Longe disso! A tomada desse acto (político) deve ter em conta a própria oportunidade do empréstimo. Tudo isto, no entanto, se compreenderá melhor, mais adiante.

Diferente é a fixação das próprias condições de recurso ao crédito que a Constituição remeteu à lei<sup>(19)</sup> — aí é bem possível que, além de critérios formais, se possam apontar também critérios substanciais. Mas a legislação portuguesa não cumpriu, até ao momento, esse desígnio constitucional.

Do actual texto constitucional de 76, que na revisão de 1982 foi ligeiramente modificado, cuidaremos mais adiante, quando estudarmos o art.º 164.º, al. h) da C.R.P. Pode no entanto dizer-se que foram essencialmente duas as alterações introduzidas: por um lado, explicitou-se a obrigatoriedade da autorização, mesmo quando se trate de conceder empréstimos; por outro lado, atribui-se à Assembleia da República competência para estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo.

Assente que está a necessidade de autorização da Assembleia, que tem desde 1822 assento nos textos constitucionais, e que se justifica principalmente pela ideia de que os empréstimos criam encargos para as gerações vindouras (os empréstimos a médio e longo prazo, já se vê), e que por isso devem ser encarados como uma questão do Estado, e não só de Governo<sup>(20)</sup>, assente que está esta ideia, dizíamos, importa fazer um breve percurso pela legislação ordinária, que sobre esta questão nos pode ajudar a desbravar mais algum caminho. É que, ao que parece, se a legislação pode servir para concretizar, as mais das vezes, o texto constitucional, também

---

(19) Cfr. art.º 108.º, n.º 6.

(20) Vd. Prof. Sousa Franco, *ob. cit.*, p. 529.

pode ser utilizada para dar uma interpretação não conforme com o espírito da lei fundamental. É sabido que esta interpretação já não é verdadeira interpretação jurídica.

## 2.2. A legislação ordinária

A análise dos diplomas legais, a que vamos proceder, não é (não o poderia ser) exaustiva. Apenas se pretende exemplificar como se pode desenvolver e precisar aquilo que a lei constitucional desde cedo prescreveu. Além do mais, no tratamento de uma questão pouco estudada e comentada, aquele que se inicia nos meandros da investigação não tem outro caminho senão o de procurar, e explorar, as fontes existentes, que de algum modo sejam úteis para o esclarecimento das dúvidas com que forçosamente se debate.

A Lei n.º 1933, de 13/2/1936, que introduziu uma reforma nos serviços de dívida pública, vem referir-se ao problema em estudo, nos seus art.ºs 19.º e 20.º<sup>(21)</sup>.

O art.º 19.º faz depender a emissão<sup>(22)</sup> de um empréstimo de lei que o autorize, e da qual devem constar a espécie de dívida e o seu montante, o valor de cada obrigação, o encargo máximo do empréstimo, a forma e o prazo de amortização, a faculdade de conversão ou remição, as garantias de pagamento dos respectivos encargos, e quaisquer outras especialmente atribuídas às obrigações do empréstimo, e o modo de realização deste.

No art.º 20.º enumeram-se algumas formalidades, nomeadamente o voto de conformidade da Junta de Crédito Público e o visto do Tribunal de Contas, e referem-se, no seu parágrafo único, as circunstâncias em que a Junta de Crédito Público deverá negar o seu voto.

---

(21) O texto integral deste e doutros importantes diplomas sobre a dívida pública constam da *Colectânea da Legislação Financeira sobre Dívida Pública*, organizada pelos então alunos, Charrua Diniz, Montenegro Bessa Monteiro e Alfredo Gaspar, AAFDL, 1969.

(22) É decisivo ficar desde já assente que uma coisa é a autorização para emissão dum empréstimo, outra é a sua emissão propriamente dita — Só a primeira está sujeita a reserva absoluta de lei formal.

Importa notar que este diploma é mencionado num Decreto-Lei recente<sup>(23)</sup>, que autorizava o Ministro das Finanças a emitir um empréstimo externo. Na verdade, no n.º 3 do art.º 3.º do citado diploma afirma-se que para a emissão são dispensadas as formalidades previstas no art.º 20.º da Lei n.º 1933, de 13/2/36. Afiguram-se-nos importantes as implicações de tal preceito. Com efeito, chama a atenção para a vigência da referida Lei, concretamente do art.º 19.º sem a qual a ressalva perde sentido. Alerta-nos ainda para a questão de saber se é legítima a dispensa das formalidades referidas no art.º 20.º da Lei n.º 1933. Embora se trate de uma questão que se relaciona sobretudo com a emissão (não com a autorização da Assembleia para essa emissão) do empréstimo, não queríamos deixar de acentuar que este procedimento levanta as maiores dúvidas. A este propósito, já aconteceu *inclusive* não existir obrigação geral, que é o facto gerador da relação de empréstimo, o reconhecimento da dívida<sup>(24)</sup>. Só por lapsos, ao que parece, se compreende tal situação.

Se aqui referimos estes casos, é no intuito de nos começarmos a aperceber de alguns dos problemas que se podem nesta matéria colocar, sendo certo que o nosso objectivo é apenas o de estudar o problema da autorização prescrita na nossa Constituição em matéria de crédito público.

O Decreto n.º 31090, de 30/12/1940 (Regulamento da Junta de Crédito Público), refere-se também, no art.º 64.º, à necessidade de a emissão de um empréstimo ser precedida de lei que o autorize, e da qual devem constar a espécie de dívida e o seu montante, o valor nominal de cada obrigação, a taxa de juro, o encargo máximo trazido ao Tesouro, e as garantias de pagamento dos encargos respectivos.

Vinte anos mais tarde, surgiu o D.-L. n.º 42900, de 5/4/60, que no seu art.º 39.º se refere também à exigência de uma lei que autorize a emissão, da qual deveriam constar as condições que já vinham enumeradas no Decreto n.º 31090, que atrás se

---

(23) D.-L. n.º 387-F/87, de 30 de Dezembro.

(24) Cfr. D.-L. n.º 115-A/12, de 14/4/82, e o D.-L. n.º 217-A/12 de 1/6/82, relativos a um empréstimo interno—Obrigações do Tesouro Curto Prazo—1.ª série.

analisou. Trata-se de um diploma que procurou definir a natureza, composição, atribuição e funcionamento da Junta de Crédito Público.

A este propósito, importa recordar um Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, de 10/3/77, no qual se afirma que o D.-L. n.º 42900 fixa taxativamente no art.º 39.º os elementos que devem constar da lei de autorização. Segundo aquele parecer, a revogação dessa disposição legal contida na proposta de lei de autorização, não se pode ter por legítima nem eficaz, pois tal disposição (o art.º 39.º do D.-L. n.º 42 900) deve ter-se por mera concretização legal de uma exigência constitucional, o que mais uma vez nos alerta para a importância da análise destes diplomas, sobretudo tendo em conta que não existe legislação recente sobre esta matéria.

Curiosamente aliás, no D.-L. n.º 40-A/87 de 27 de Janeiro, que estabelece as condições de emissão de um empréstimo interno denominado «Obrigações do Tesouro — FIP — 1987», — de resto baseado na Lei 49/86, de 31 de Dezembro, onde apenas se fixara, como vem sendo prática corrente entre nós, o limite até ao qual o Governo fica autorizado a contrair empréstimos — vem excluir-se, no respectivo art.º 18.º, a aplicabilidade àquele empréstimo em concreto das disposições do art.º 39.º do D.-L. n.º 42 900, no que se refere à indicação do encargo máximo. Mais uma vez, julgo importante deixar aqui duas notas: o facto de daí se inferir a vigência da citada norma, e as dúvidas que temos de colocar à legitimidade deste procedimento, que afasta sem mais determinadas condições referidas no D.-L. n.º 42 900, pela via de um outro decreto-lei, quando essas condições devem ser estabelecidas por lei formal, conforme prescreve a C.R.P., no seu art.º 164.º, al. h).

Gostávamos, para finalizar esta breve incursão pela legislação ordinária, de referir o D.-L. n.º 44 361, de 23 de Maio de 1962, que veio criar excepções ao regime previsto no já aludido art.º 19.º da Lei n.º 1933, e ao art.º 39.º do D.-L. n.º 42 900, de 5 de Abril de 1960, que já foi também por nós analisado.

No respectivo preâmbulo, refere-se que «as circunstâncias presentes e as diversas modalidades de que podem revestir-se os créditos internos e externos a obter pelo Governo para a realização de obras previstas no II Plano de Fomento não se compadecem com certas normas fixadas nessas leis e tor-

nam-se necessárias novas disposições que permitam ir ao encontro das diversas situações que se apresentam»<sup>(25)</sup>.

Não restam dúvidas de que este diploma, embora delimitado no seu âmbito de aplicação, atendendo aos motivos em que se funda, pode bem ajudar-nos a discutir a admissibilidade de uma regulamentação deste tipo, já que através dela se podem frustrar os objectivos duma norma constitucional, como a actual al. *h*) do art.º 164.º da C.R.P.

Até que ponto é que se podem (devem) admitir determinadas situações de que este decreto-lei é bom exemplo<sup>(26)</sup>, é um problema ao qual vamos responder com as conclusões que importará tirar deste estudo.

Do que não restam dúvidas é que este diploma, ao dispensar a fixação de determinadas condições do empréstimo na lei que o autorize, concedendo ao Ministro das Finanças autorização para contrair empréstimos nas condições que ele próprio fixar, está manifestamente a afastar-se do espírito que norteou a Lei n.º 1933 e o D.-L. n.º 42900<sup>(27)</sup>, bem como dos próprios textos constitucionais já referidos.

Restará saber se, afinal, aquilo que aqui se plasmou num decreto não é, bem vistas as coisas, aquilo que a prática financeira recente tem vindo a prosseguir, talvez sem o respectivo apoio na lei.

Depois de colocados estes problemas, estamos já em condições de entrar definitivamente na análise e discussão da al. *h*) do art.º 164.º da C.R.P., o que constituirá a parte mais importante do presente trabalho.

---

(25) Se bem vemos as coisas, ainda que não haja coincidência, é talvez possível estabelecer um paralelo com o conceito de urgência, no que diz respeito à desnecessidade de apresentação às Cortes das condições do empréstimo, que decorria da Constituição de 1822. Só que aqui, mais do que a um critério de urgência, se alude à impossibilidade de definição e à imprevisibilidade das condições.

(26) A este propósito, afirma-se ainda no preâmbulo que, por exemplo, «só depois de adjudicadas ou concluídas as obras é que se pode conhecer qual o seu montante exacto».

(27) Objectivo aliás confessadamente pretendido, conforme decorre do preâmbulo do respectivo texto.

### 3. O ART.º 164.º, AL. h) DA C.R.P. EM ESPECIAL

#### 3.1. Breve referência ao Direito Constitucional Comparado

É sempre perigoso fazer referência a normas de legislações estrangeiras, quando o tempo não permite um estudo aprofundado e global do direito comparado. É sabida a importância deste instrumento na interpretação e compreensão das normas jurídicas, mas a sua utilização deve rodear-se dos maiores cuidados, exigindo uma investigação morosa, que sai fora do objecto e âmbito deste estudo.

Apesar desta advertência que é também o reconhecimento da escassa eficácia desta sucinta referência, não queremos deixar de lembrar aqui a forma como algumas leis constitucionais tratam o problema do consentimento em matéria de crédito público.

A Constituição Francesa não contém expressamente o regime jurídico da contracção ou concessão dos empréstimos públicos, apesar de ser à Assembleia que compete aprovar a denominada «Lei de Finanças»<sup>(28)</sup>.

No entanto, a Lei de finanças francesa não tem fixado, nos últimos anos, um limite máximo para a concessão de crédito. Tal facto, a não se exigir uma autorização específica para cada empréstimo, pode levar ao crescimento da dívida fundada.

No direito norte-americano compete ao Congresso fixar um limite para a contracção de empréstimos públicos; sempre que se pretenda exceder esse limite é necessário nova autorização do poder legislativo. No entanto, a fixação deste limite, que de resto se pode mostrar insuficiente, não postula a exigência de fixação das condições gerais para cada operação de crédito,

---

(28) A este propósito importa referir que é na lei do orçamento que as mais das vezes se procede à autorização política para o recurso ao crédito público. Esse é também, como melhor veremos, o caso português. Outra é a questão de saber qual é (e qual deve ser) o conteúdo da lei do orçamento, sabidas que são as dificuldades de o definir e a constante tendência para o alargar.

o que distingue claramente este regime do da lei constitucional portuguesa.

No que diz respeito à Grã-Bretanha, também aí se exige a intervenção do Parlamento quanto às operações de crédito que não sejam de dívida flutuante<sup>(29)</sup>.

Do exposto se pode talvez concluir pela necessidade de autorização parlamentar para a realização de operações de crédito, sobretudo daquelas que podem, de alguma forma, criar encargos que se repercutem sobre novas gerações (como no caso inglês), i.e., quando estamos no âmbito da chamada dívida fundada.

É no entanto manifesto (e a nossa história constitucional também é disso um bom exemplo) que se pode exigir mais ou menos daquela autorização, mesmo ao nível do próprio texto constitucional. Estamos em crer que as exigências da al. *h*) do art.º 164.º da C.R.P., nomeadamente quanto à necessidade de fixação prévia das condições gerais vão um pouco além de outros textos constitucionais, sem que isso possa ser, *a priori*, objecto da nossa crítica. O que aqui importa acentuar é que o grau de exigência a colocar nos contornos da autorização é um problema decisivo para averiguar do alcance e sentido do próprio princípio do consentimento em matéria creditícia. Daí que, a própria caracterização deste princípio não seja de modo algum uniforme em todas as legislações.

### 3.2. Algumas precisões conceituais que o artigo suscita

#### 3.2.1. *Os empréstimos públicos* — *natureza jurídica e espécies mais importantes*

Um dos termos que parece importante tentar esclarecer no âmbito da al. *h*) do art.º 164.º da C.R.P. é o de empréstimo público.

É sabido que através do empréstimo público o Estado obtém uma transferência de meios de liquidez, sendo que se

---

(29) Adiante se estudará melhor o conceito de dívida flutuante.

constitui na correspondente obrigação de reembolsar e/ou pagar juros. Curioso é confrontar este conceito com aquele que já se perfilhava na Idade Média. Para Iria Gonçalves<sup>(30)</sup> o empréstimo, ou empréstido, era uma coisa absolutamente clara: consistia numa determinada quantia concedida ao monarca sob promessa de restituição.

A sua distinção do «pedido» dependia basicamente da atitude do monarca, quanto à restituição ou não do dinheiro emprestado. A confusão que muitas vezes se estabelecia com o «pedido» resultava do facto de, em muitos casos, a promessa da restituição não chegar a cumprir-se. O que é decisivo notar aqui é que a obrigação de restituição era já um elemento caracterizador do conceito de empréstimo<sup>(31)</sup>.

Relativamente à natureza jurídica do empréstimo público têm sido defendidas várias posições, sendo que são fundamentalmente duas as questões a que importa aqui tentar dar uma resposta. Por um lado saber se estamos ou não perante um verdadeiro contrato e, no caso de a resposta ser afirmativa, qual a natureza desse contrato — de Direito Privado, de Direito Público, ou misto.

Quanto ao primeiro problema, e pese embora o imperativo constitucional que obriga à autorização legal do empréstimo, não é fácil negar-se o carácter contratual, pois apesar dos seus caracteres específicos a relação não se constitui sem um acordo de vontades. Não restam dúvidas de que sem a aceitação por parte dos prestamistas não existe verdadeira relação de empréstimo.

O Prof. Marnoco e Sousa<sup>(32)</sup> defendendo a teoria que considera o empréstimo público como um acto de soberania, refere que ele não pode deixar de se considerar como emanado da soberania do Estado, desde o momento em que é uma lei que lhe dá origem.

Não cremos que esta posição iluda o carácter contratual que o empréstimo público sempre terá de configurar, sendo certo

---

(30) *Ciência Técnica e Fiscal*, s/a, 1963, 52, pág. 1162.

(31) Cfr. no entanto o actual conceito de empréstimo perpétuo no qual não se contrata a restituição do capital.

(32) *Ob, cit.*, p. 171.

que não é o acto legislativo de autorização que estabelece a relação de empréstimo. Como vimos não há relação de empréstimo sem a aceitação dos prestamistas<sup>(33)</sup>.

Assente o carácter contratual julgamos que tendo em conta o regime e estrutura do empréstimo público, bem como o interesse e função que lhe estão subjacentes, não parece ser de duvidar que estamos em face de um contrato de direito público, uma vez que ele está condicionado pelo interesse público que visa prosseguir, cujo reflexo se pode encontrar, por exemplo, na faculdade de remição e conversão que assiste ao Estado. Isso não significa que se trate de um contrato administrativo típico, até porque ao que tudo indica, estará mais próximo dos contratos de Direito Comercial<sup>(34)</sup>.

Quanto às principais espécies de empréstimos que originam a chamada dívida fundada, (os únicos que, como melhor veremos, necessitam de autorização parlamentar) para além da distinção entre empréstimos a médio e longo prazo, podem referir-se os empréstimos perpétuos, os empréstimos temporários de prazo incerto (Certificados especiais de dívida pública e rendas vitalícias) e os empréstimos temporários de prazo certo (Obrigações do Tesouro, Certificados de Aforro e Promissórias do Fomento Nacional)<sup>(35)</sup>.

### 3.2.2. A dívida flutuante

Do âmbito da al. *h*) do art.º 164.º da C.R.P. estão excluídos os empréstimos e as outras operações de crédito que sejam de dívida flutuante. Importante se torna por isso tentar definir o que vem a caracterizar afinal estas operações e o que é que as distingue daquelas que originam a chamada dívida fundada.

---

(33) Cfr. Prof. Sousa Franco, *ob. cit.*, p. 542, para o qual não se trata de um contrato legislativo uma vez que a relação de empréstimo surge *sub lege*.

(34) Cfr. Prof. Sousa Franco, *ob. cit.*, p. 542.

(35) Para mais desenvolvimentos podem consultar-se entre outros o Prof. Sousa Franco, *ob. cit.*, p. 523 e ss. e Guilherme d'Oliveira Martins, *Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa*, II, A Constituição Financeira, 1984, p. 494 e ss.

Quanto à origem da dívida flutuante, conforme referem Paul Leroy — Beaulieu<sup>(36)</sup>, «elle est très ancienne. On peut dire que depuis qu'il existe une administration de l'État, il y a eu une dette flottante». Em Portugal desde a Regeneração que se assentou a prática de apenas exigir autorização para as operações geradoras de dívida fundada. A doutrina essa, já de há muito que distinguia esses conceitos.

Quanto ao conceito de dívida flutuante as posições, ainda que no essencial correspondentes, não foram sempre idênticas. Para C. Colson<sup>(37)</sup> «la dette flottante comprenant les emprunts à terme assez court ou *indeterminé*, dont à chaque instant, quelques un sont remboursés, tandis que d'autres les remplacent, en sorte que le total varie et que les créanciers se renouvellent sans cesse».

Parece hoje claro que a dívida flutuante abrange o conjunto de obrigações que devem ser liquidadas no prazo máximo de um ano. Poder-se-á colocar a questão de saber se a liquidação se deveria fazer obrigatoriamente no mesmo período orçamental, mas parece mais correcto afirmar que decisivo é o prazo de liquidação não ultrapassar um ano. Seria de facto pouco admissível que um empréstimo contraído num dos últimos meses de um determinado período orçamental, pelo prazo de um ano, viesse a originar uma obrigação integrada na dívida pública fundada, já que esse não seria o seu sentido, nem a sua razão de ser. Acresce que o conceito de dívida pública flutuante não tem de andar necessariamente ligado ao da gestão orçamental<sup>(38)</sup>.

É a partir do prazo de liquidação e sobretudo da função deste tipo de operações de crédito a curto prazo que se devem encontrar os critérios que permitam chegar a um rigoroso conceito de dívida flutuante, que por pretender satisfazer necessi-

---

(36) *Traité de la Science des Finances*, III, Paris, 1899, p. 413.

(37) *Cours d'économie politique*, Paris, 1905, p. 71.

(38) A este propósito importa dizer que a ligação entre o orçamento — *maxime* a lei do orçamento — e a matéria do crédito público inculca outras desvantagens; é, como veremos, o caso das autorizações genéricas anuais que são dadas pela via do orçamento para a contracção de empréstimos públicos.

Daí que, também por isso, nos parece não dever ser o período orçamental a fixar o que deve ou não ser considerado dívida flutuante.

dades correntes da Administração do Estado, não está sujeita a autorização parlamentar da A.R. nos termos do art.º 164.º, al. h) da C.R.P.

Questão que se pode e deve colocar é a de saber se afinal não haverá operações que, embora ultrapassando o prazo de um ano, consubstanciam o espírito daquilo que se pretende com o conceito de dívida flutuante. Na verdade, determinados empréstimos (v.g. Bilhetes do Tesouro) cujo prazo de liquidação pode ser superior a um ano, deverão ou não ser integrados no conceito de dívida flutuante?

Creemos que ainda que não se devam tomar posições rígidas neste ponto, a verdade é que a não se estabelecer um critério temporal dificilmente se encontrará outro, que permita estabelecer com rigor a distinção. Diferente seria a hipótese de alargar aquele prazo, o que permitia conciliar os dois interesses que aqui se jogam: por um lado alguma flexibilidade e por outro a certeza e segurança decisivas na distinção das situações. Não repugnaria que esse prazo fosse alargado, por exemplo, para dois anos, mas mais uma vez cumpria à lei estabelecer esse critério<sup>(39)</sup>.

Problema diverso é o de saber se, quando o Estado para se livrar das obrigações que decorrem da dívida flutuante a consolida, substituindo os títulos a curto prazo por títulos a longo prazo, será ou não exigível a correspondente autorização. Do nosso ponto de vista, não há razões para que não se responda afirmativamente a esta questão.

Das afirmações precedentes decorre também que se podem excluir com segurança do âmbito de aplicação da al. h) do art.º 164.º os contratos de dívida flutuante celebrados com o Banco de Portugal, o saque ao abrigo da conta corrente do Estado junto do Banco Central e os suprimentos das instituições bancárias e de crédito.

O critério objectivo a que se chegou permite, em situações duvidosas, clarificar a respectiva operação e decidir assim pela sua sujeição ou não à autorização parlamentar. Admitir que possa ser alargado aquele prazo de um ano é uma hipótese a

---

(39) Cfr. mais uma vez o art.º 108.º, n.º 6 da C.R.P.

ter em conta, até porque isso não prejudicaria o rigor da distinção; mas neste momento o intérprete deve nortear-se pelo critério definido.

### 3.2.3. *O aval e o seu regime jurídico*

Na revisão constitucional de 1982 atribuiu-se à A.R. competência exclusiva para estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo. Por nos parecer necessária uma prévia e breve referência ao regime jurídico do aval, julgamos ser esta a altura oportuna para o fazer.

O aval é concedido através de um acto administrativo, pelo qual o Estado assume o cumprimento das dívidas de outras entidades.

Este tipo de operação de crédito (porque disso se trata efectivamente) dá origem à chamada dívida acessória, estando o seu regime legal definido na Lei n.º 1/73 de 2/1 e no D.-L. n.º 159/75 de 27/3.

Para a prestação do aval a Lei 1/73 exige um conjunto de requisitos: deverá tratar-se de operações de crédito interno ou externo a realizar por institutos públicos ou por empresas nacionais, devendo aí incluir-se as Regiões Autónomas<sup>(40)</sup>; deverá estar-se perante o financiamento de empreendimentos ou projectos de manifesto interesse para a economia nacional ou em que o Estado tenha participação que justifique a prestação da garantia (Base II, 1) e não poder a operação financeira realizar-se satisfatoriamente sem o aval (Base II, 1).

Desta última exigência, deriva o carácter subsidiário que assume a prestação do aval, que funciona como *ultima ratio* e apenas nos casos em que se torne absolutamente necessária.

Tendo em conta as condições enumeradas, cabe ao Ministro das Finanças a concessão do aval através de um acto administrativo. Parece que a única limitação tem que ver com o limite anual máximo fixado por lei (art.º 164.º, al. *h*) da C.R.P., *in fine*). Depois o Ministro das Finanças ou o Conselho

---

(40) Se o aval beneficiar uma empresa privada deverá exigir-se que ela ofereça a segurança suficiente para fazer face às responsabilidades da operação avalizada — Cap. I, Base II da Lei n.º 1/73.

de Ministros poderão conceder ou não o aval, de acordo com o respectivo regime jurídico.

Questão importante, mas diversa, é a de saber se a concessão do aval, como operação de crédito que indiscutivelmente é, está ou não abrangida pela letra do art.º 164.º, al. *h*), quando este refere que é necessário autorização para o Governo realizar outras *operações de crédito*, com a consequência de que, nesse caso, estaria também sujeita a autorização (com reserva absoluta de lei formal) a concessão do aval, independentemente de se estar ainda dentro do limite máximo fixado para esse ano. Adiante se abordará e resolverá esta questão.

Mas não acabam aqui os problemas. É que importará saber se os avales a que se refere a última parte da al. *h*) respeitam só a operações de crédito que não sejam de dívida flutuante.

Embora isso não decorra expressamente da letra do artigo, outro não pode ser o entendimento se pensarmos na razão de ser da respectiva exigência de autorização parlamentar.

O objectivo do controlo apenas faz sentido quando se trata de operações que originam dívida fundada; seria talvez absurdo dispensar a autorização no caso dos empréstimos a curto prazo e depois vir exigir o controlo do limite máximo para os avales que garantissem esse tipo de operações<sup>(41)</sup>.

Para finalizar importa recordar que tratando-se de um acto administrativo, o aval está sujeito ao respectivo regime, sendo assim passível de anulação com base em qualquer dos vícios que o tornam impugnável contenciosamente.

Seria interessante tentar averiguar as especificidades que o controlo gracioso e contencioso da concessão do aval pode levantar. Saber por exemplo se um aval concedido para além do limite autorizado pela A.R., inculca um vício de forma por falta de autorização ou se apenas consubstancia um vício de

---

(41) No mesmo sentido pode ver-se Guilherme d'Oliveira Martins, *ob. cit.*, p. 467-468. Apesar disso convém recordar que sobretudo quando se trata de concessão de avales na ordem externa, aquilo que no início são operações geradoras de dívida flutuante, facilmente se podem transformar em dívida consolidada. Nesse caso importará sujeitar essa alteração ao regime do art.º 164.º, al. *h*), designadamente incluindo esses avales no limite até ao qual o Governo está autorizado a concedê-los.

violação da lei<sup>(42)</sup>. E não duvidamos que as questões se multiplicariam se este estudo não caísse fora do âmbito deste nosso trabalho.

### 3.3. Conteúdo e alcance do preceito

#### 3.3.1. *Consagração constitucional do princípio do consentimento. Consequências.*

Pode afirmar-se com segurança que a al. *h*) do art.º 164.º da C.R.P. consagra aquilo que pode ser designado como o *princípio do consentimento* em matéria de crédito público. Importa pois retirar daí as respectivas consequências que serão do nosso ponto de vista, fundamentalmente cinco, a saber:

- em primeiro lugar, e no que se refere aos *empréstimos públicos* e às *outras operações passivas que não sejam de dívida flutuante*, e ainda a certas *operações activas* («conceder empréstimos»), é *necessária* a respectiva *autorização parlamentar*;
- em segundo lugar, tal *autorização* está sujeita à *reserva absoluta da lei formal*, conforme decorre do art.º 169.º, n.º 2 da C.R.P.;
- em terceiro lugar, o princípio do consentimento implica que se trate de uma *autorização específica* onde se definem as respectivas *condições gerais* da operação;
- depois o princípio do consentimento exige também que, aquando da *alteração das condições contratuais* dum empréstimo público, e desde que esteja em causa a alteração do conteúdo da *autorização parlamentar*, seja *necessária nova autorização*<sup>(43)</sup>;
- finalmente, e no que diz respeito ao *aval*, é da competência da A.R. (também aqui existe reserva absoluta da lei formal, *ex vi* do art.º 169.º n.º 2 da C.R.P.) a *fixação do limite máximo* a conceder anualmente pelo Governo.

---

(42) Ou se deveríamos mesmo invocar os dois vícios. Isto para já não pensarmos na questão da legitimidade activa para o recurso.

(43) Neste sentido, Guilherme d'Oliveira Martins, *ob. cit.*, p. 469 e ss.

É mais ou menos claro que o princípio do consentimento se prende aqui fundamentalmente com exigências formais, o que não significa que, por exemplo, a definição das condições gerais da autorização não demonstre algumas preocupações de controlo material da operação. Mas estamos longe da Constituição de 1933, onde para além do art.º 91.º, n.º 5, se referiam, nos art.ºs 67.º e 68.º, as finalidades para que deveria apontar o recurso ao crédito<sup>(44)</sup>; efectivamente pode dizer-se que existia aí uma preocupação de controlo substancial do recurso ao crédito.

Mas se esse não é o sentido da actual Constituição não se conclua que a necessidade de autorização, como requisito formal, possa ou deva ser entendida como um cheque em branco, a partir do qual o Executivo poderá definir todas as condições. Muito pelo contrário! É a própria Constituição que ao exigir a definição das condições gerais do empréstimo, está também a confinar a determinados limites a posterior emissão do mesmo.

### 3.3.2. *O princípio do consentimento também nas operações activas*

A questão de saber se a exigência de autorização abrange também os casos em que o Estado dá de empréstimo não era líquida no texto anterior à revisão de 82.

Nessa revisão explicitou-se que quando o Governo concede empréstimos, se exige autorização da A.R.

Importa no entanto lembrar<sup>(45)</sup> que os empréstimos concedidos por entidades públicas, tendo um regime de direito público, não são empréstimos públicos, mas sim operações financeiras activas. Daí a importância que atribuímos à prévia definição do conceito de empréstimo público<sup>(46)</sup>, pelo qual o Estado obtém uma transferência de meios de liquidez, constituindo-se na correspondente obrigação de reembolso e/ou de pagar juros.

---

(44) Vd. supra, p. 17.

(45) Cfr. Prof. Sousa Franco, *Separata da Revista da Ordem dos Advogados*, Viseu, p. 27.

(46) Cfr. supra, 3.2.1.

A concessão de crédito não constitui para o sujeito activo um «recurso financeiro», mas sim uma «aplicação financeira» — neste sentido não pode incluir-se no conceito de crédito público.

Assente que está a aplicação do princípio do consentimento também à concessão de empréstimos, importa saber qual o regime da correspondente autorização. Será também aqui de exigir a definição das respectivas condições gerais, na própria autorização? Será por outro lado essencial que se trate de uma autorização específica, como cremos que deve ser para as operações passivas?

O texto constitucional não distingue as situações e não nos parece, salvo sempre melhor opinião, que deva ser o intérprete a fazê-lo<sup>(47)</sup>. Aliás, embora se trate de uma aplicação financeira, não é menos verdade que esta situação consubstancia uma saída de fundos que só mais tarde virão a ser reembolsados. Porque razão então não deixar também aqui actuar o princípio do consentimento, quer quanto à exigência de autorização, quer quanto à sua especificidade e definição das respectivas condições gerais?

O problema não termina no entanto aqui. É que, logo se tem de perguntar se esta autorização será de exigir apenas para a concessão de empréstimos a mais de um ano, ou se também abrange a concessão de empréstimos a curto prazo. Como resulta evidente estas operações não geram dívida fluante, uma vez que se trata de operações activas, pelo que a aplicar-se literalmente a al. h) do art.º 164.º parece que não haveria aqui nenhuma distinção a fazer. Julgamos no entanto que as razões que fundam a exigência de autorização parlamentar são basicamente as mesmas, das que se manifestam na contracção de empréstimos, pelo que *parece não dever exigir-se autorização para os empréstimos a curto prazo, a conceder pelo Governo*. Mas efectivamente a questão não é absolutamente líquida, embora nos pareça ser essa a melhor solução.

---

(47) «Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus».

### 3.3.3. *Autorização ao Governo?*

Como é sabido, a al. *h*) do art.º 164.º atribui competência à A.R. para autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos. É esta referência ao órgão de soberania — Governo — que pode levantar algumas questões a que aqui não poderemos deixar de aludir.

No que diz respeito à concessão de empréstimos importa distinguir duas situações, que deverão obedecer a regimes diversos:

- em primeiro lugar, os empréstimos concedidos pelo Estado, por via de um Fundo autónomo sem personalidade jurídica, ou aqueles que são concedidos pelo Governo.
- Em segundo lugar, empréstimos concedidos por Fundos autónomos em que os poderes do Governo são meramente tutelares, entendendo-se que o empréstimo é concedido pelo Fundo.

Nesta segunda hipótese, ao contrário do que se verifica na primeira, não parece ser de exigir autorização parlamentar, uma vez que não é o Governo, mas antes um ente com personalidade jurídica autónoma, que concede o empréstimo.

Por outro lado e esta é uma questão diversa, o facto de o Governo poder, em certos termos, delegar a faculdade de contrair empréstimos no Ministro das Finanças (como acontece amiúde na Lei do Orçamento para 1989) não pode ser aproveitado para que essa competência seja delegada em entidades que não sejam membros do próprio Governo.

Finalmente, e esta é a última questão a que aqui gostávamos de aludir, o Ministro das Finanças deve ter em conta a própria competência do Conselho de Ministros<sup>(48)</sup> para aprovar os actos do Governo que envolvam aumentos ou diminuições de receitas ou despesas públicas, e não há dúvidas que a matéria do crédito público se enquadra, as mais das vezes, nessa situação.

---

(48) Cfr. art.º 203.º, al. *f*), C.R.P.

Destas considerações ressaltam de alguma forma os cuidados que importa ter, quando na interpretação do art.º 164.º, al. h), deparamos com a expressão «autorizar o Governo».

### 3.3.4. *A autorização e a definição das condições gerais*

#### 3.4.1.1. A realidade portuguesa.

Análise da Lei n.º 114/88 de 30/12

A autorização financeira pela via do orçamento

Para procurar sustentar as posições que ao longo deste breve estudo pretendemos assumir, havia que tentar analisar alguns diplomas legais. Escolhemos um dos testemunhos mais recentes, que pela sua importância na análise do problema, iremos referir com o detalhe que nos parece aconselhável. Referimo-nos à lei do orçamento para 1989 (Lei n.º 114/88 de 30 de Agosto).

Logo no art.º 3.º autoriza-se o Governo a contrair empréstimos (internos e externos) até perfazer um acréscimo de endividamento global directo de 570 milhões de contos. Quanto às finalidades desta contracção de crédito apontam-se os défices do Orçamento do Estado, dos serviços e fundos autónomos e o financiamento para concessão de empréstimos e outras operações activas<sup>(49)</sup>.

No n.º 2 do art.º 3.º refere-se outro limite que acresce ao do n.º 1.

Importante depois é atentar no n.º 2, do art.º 4.º onde se pretendem enumerar as condições que devem reger as emissões dos empréstimos de prazo superior a 1 ano. Mais uma vez apenas se fixam limites quantitativos.

O n.º 3 do art.º 3.º resulta pouco compreensível. Na verdade, como já tivemos ocasião de afirmar, não é exigida autori-

---

(49) É curioso notar que quase se pode falar aqui, no que diz respeito à concessão de empréstimos pelo Governo, de uma «dupla autorização». Na verdade, autoriza-se a contracção de empréstimos para financiar a concessão de outros empréstimos. É evidente que verdadeiramente não existe uma dupla autorização, já que são duas operações distintas — cfr. art.º 10.º, n.º 2 da Lei n.º 114/88.

zação para operações de crédito que apenas geram dívida flu- tuante, como é o caso dum empréstimo interno a prazo de um ano. Daí que, ao contrário do que indica o art.º 4.º, n.º 3, o Governo não necessita desta autorização, nem ela deve ser dada ao abrigo do art.º 164.º, al. *h*), que aliás afasta expressamente a sua necessidade.

No n.º 5 deste art.º 3.º refere-se ainda que as condições de emissão não poderão exceder as correntes no mercado em matéria de prazos, taxa de juro e demais encargos, com o que, do nosso ponto de vista, pouco se adianta na definição de condições gerais. Acresce que ainda se prevê a possibilidade de ajustamentos técnicos que se revelarem aconselháveis.

No n.º 6 vem facultar-se ao Ministro das Finanças a possibilidade de proceder a substituições entre a emissão das modalidades de empréstimos internos a que se referem os números anteriores, devendo apenas *informar* a A.R. das alterações dos limites e dos motivos que as justifiquem.

É desta forma genérica (não específica), sem qualquer definição de verdadeiras condições gerais, com autorizações que permitem alterações essenciais na estrutura das operações, obrigando nesses casos apenas a uma informação à A.R., que a Lei do orçamento para 89 se pronuncia quanto aos empréstimos internos.

Com este procedimento, não se cumpre, antes se viola, o preceituado no art.º 164.º, al. *h*) e aquilo que dele o intérprete deve inferir, sob pena de ser nulo o sentido útil que dele se pode retirar.

O art.º 5.º refere-se aos empréstimos externos e as críticas que atrás se fizeram são-lhe extensivas.

Mais importante é referir o preceituado no art.º 8.º onde se cria um dever de informação do governo à A.R. acerca do montante, condições, entidades financiadoras e utilização dos empréstimos. Paradoxal, dizemos nós! Na verdade antes de o Governo informar a A.R., deveria ser esta a definir na autorização dos empréstimos as respectivas condições gerais, onde pelo menos o montante se tem necessariamente de incluir<sup>(50)</sup>.

---

(50) Vd. a este propósito o parecer da Comissão dos Assuntos Constitucionais de 10/03/77.

No art.º 9.º, n.º 4, mantém-se o limite já fixado na Lei n.º 9/86, de 30 de Abril, relativamente aos avales a conceder anualmente pelo Governo, cumprindo-se assim o preceituado na al. h) do art.º 164.º *in fine*, da C.R.P.

No que diz respeito à concessão de empréstimos pelo Governo e à realização de outras operações activas, duas considerações são necessárias:

- em primeiro lugar, o n.º 1 do art.º 10.º ao falar em aplicações rentáveis de eventuais excedentes de tesouraria está a referir-se a operações de curto prazo<sup>(51)</sup>, que nessa medida não careciam de autorização ao abrigo do art.º 164.º, al. h)<sup>(52)</sup>.
- Em segundo lugar, e no que diz respeito à concessão de empréstimos pelo Governo, são extensivas ao n.º 2 do art.º 10.º as críticas que já fizemos quanto à contracção de empréstimos. Como já havíamos concluído, não há razões válidas para ser menos exigente quanto ao objecto da autorização, necessária à concessão de empréstimos.

Mas a nossa prática recente vai mais longe. Na verdade, como pode ver-se no D.R., II Série de 18/3/89 o Ministro das Finanças já autorizou a emissão de empréstimos através de um mero despacho. Despachos esses onde se fixam as condições do empréstimo. Verificamos pois que aquilo que deveria constar da lei de autorização, nos termos da C.R.P., vem afinal a ser definido num mero despacho. Vai-se aqui mais longe do que acontecia no âmbito da Constituição de 33, onde como vimos a autorização era muitas vezes concedida através de decreto-lei, por via da competência que o Governo usufruía em matéria legislativa.

Só nos resta, quanto a este ponto, constatar a manifesta inconstitucionalidade deste procedimento, para o qual aliás o Tribunal de Contas já havia alertado, ainda que a título de recomendação<sup>(53)</sup>.

---

(51) Ainda que aqui curiosamente se faça referência ao ano económico, cfr. *supra*, p. 29.

(52) Vd. *supra*, p. 33.

(53) Cfr. Resolução do Tribunal de Contas de 21/2/89, no D.R., II série, de 22/6/89.

A análise que aqui se fez dos exemplos mais recentes em matéria de crédito público, pareceu-nos a forma mais indicada para chamar a atenção das inconstitucionalidades que poderemos encontrar. Mas foi também importante para tomarmos consciência da prática que tem vindo a ser seguida de, pela via do orçamento, se proceder a este tipo de autorizações financeiras. Se não nos opomos à possibilidade de esta matéria poder aí ser incluída<sup>(54)</sup>, temos de manifestar o nosso desacordo pela forma como as autorizações têm sido dadas, permitindo que as condições dos empréstimos venham a ser definidas num simples despacho do Ministro das Finanças.

### 3.3.4.2. Competência política. Reserva absoluta da lei formal

Analisada que está, ainda que de forma breve, a recente realidade portuguesa e adiantadas que estão as primeiras críticas que julgámos dever fazer, importará analisar com cuidado qual o âmbito da reserva absoluta de lei formal e também o carácter manifestamente político que consubstancia o acto de autorização da A.R.

A lei de autorização é um acto político — a própria epígrafe do art.º 164.º da C.R.P. indicia isso mesmo<sup>(55)</sup>.

Mais importante que isso é o carácter exclusivo desta competência da A.R. — só ela pode autorizar o Governo e terá de o fazer sempre através de uma lei formal, *ex vi* do art.º 169.º, n.º 2. Daqui decorrem várias consequências importantes a salientar: está desde logo excluída qualquer possibilidade de autorização legislativa nesta matéria; além disso, a competência para autorizar é indelegável<sup>(56)</sup>; finalmente, qualquer

---

(54) É aliás uma das matérias que nada repugna defender que se possa integrar no conteúdo da Lei do Orçamento.

(55) Neste sentido, podem ver-se Vital Moreira e Gomes Canotilho, *Constituição da República, Anotada*, Coimbra, 1984, 1985.

(56) Mais uma vez se faz notar que não se pode confundir a autorização do empréstimo com a sua emissão — são dois momentos distintos e quanto ao segundo é concebível a possibilidade de delegação.

empréstimo emitido ao abrigo de uma autorização dada por decreto-lei, sem uma lei que o precede, é inconstitucional<sup>(57)</sup>.

No que diz respeito ao âmbito da reserva de lei formal julgamos que ela abrange evidentemente a autorização para contrair empréstimos e realizar outras operações de crédito passivas que não sejam de dívida flutuante; e não se esqueça que a concessão de aval é, neste sentido, uma operação de crédito<sup>(58)</sup>. Depois ter-se-ão também de sujeitar à exigência de lei formal as autorizações para a concessão de empréstimos, *maxime* empréstimos de médio e longo prazo.

Quanto à definição das condições gerais, terá de constar da autorização e está por isso também sujeita a esta exigência.

Finalmente, o estabelecimento do limite máximo dos avales a conceder anualmente pelo Governo terá de ser fixado também por via de uma lei da A.R.

#### 3.3.4.3. Distinção do problema das autorizações legislativas

Tem sido objecto de estudo de alguns autores o problema das autorizações legislativas contidas na lei do orçamento<sup>(59)</sup>; isso não se confunde com a questão que se coloca em face do art.º 164.º, al. *h*) da C.R.P.

Do que se trata é de uma competência política a qual substancia, não uma autorização legislativa, mas uma autorização financeira.

Existem na lei orçamental outras autorizações parlamentares onde é importante discutir se se trata ou não de verdadeiras autorizações legislativas, até pela importância que isso reveste face ao regime do art.º 168.º.

---

(57) Estudo importante a fazer seria o de averiguar as consequências que a declaração de inconstitucionalidade poderia ter nesta matéria do crédito público. É que, bem o sabemos, o empréstimo é um contrato, pressupõe um acordo de vontades. As inconstitucionalidades existentes no processo de autorização que precede sempre a emissão e a posterior conclusão do empréstimo podem assumir consequências gravíssimas, mesmo para os prestamistas.

(58) Vd. *infra*, p. 43 e ss.

(59) Vd. José Manuel Cardoso da Costa, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, 1983.

No entanto, quanto a este ponto parece defensável que nem todas as autorizações parlamentares se reconduzem a autorizações legislativas, mesmo abstraindo das autorizações financeiras, que certamente não o são. Se referimos este ponto foi apenas no intuito de deixar claro que a autorização exigida pelo art.º 164.º, al. *h*), tem uma natureza absolutamente diversa da autorização legislativa, pelo que os respectivos regimes não se confundem.

#### 3.3.4.4. Exigência de uma autorização específica?

Uma outra questão que se pode e deve colocar é a de saber se a autorização exigida pelo art.º 164.º deverá ser feita para cada empréstimo em particular, ou se pelo contrário ela pode ser válida para vários empréstimos<sup>(60)</sup>.

Importa obviamente não confundir este problema com um outro que por vezes lhe aparece ligado, que tem que ver com a possibilidade de uma lei da A.R. poder conter, ela própria, várias autorizações para vários empréstimos distintos. Quanto a este último ponto nada há a opor, desde que nessa lei se reúnam várias autorizações para vários empréstimos. Uma coisa é a especificidade da autorização, uma outra bem diferente, é o número de autorizações que uma lei pode conter.

Ora, segundo cremos, a especificidade da autorização é uma exigência constitucional, senão expressa, pelo menos implícita. Conforme defendem Gomes Canotilho e Vital Moreira<sup>(61)</sup> a autorização deve ser dada (e pedida) para cada empréstimo, sem prejuízo de serem autorizados vários deles, simultaneamente, no mesmo instrumento legal.

A necessidade de especificidade é tão mais importante quanto é certo que sem ela, dificilmente a autorização pode definir correctamente as respectivas condições gerais da operação. Parece-nos que muito dificilmente estas duas exigências se podem dissociar e o não cumprimento de qualquer deles anda

---

(60) Cardoso da Costa, *ob. cit.*, fala em autorização específica, quando se refere às autorizações financeiras.

(61) *Ob. cit.*, p. 183.

também muito ligado. Basta atentar para a Lei n.º 114/88 de 30/12 — aí a autorização não é específica, mas antes genérica; e, nessa medida, ela não consegue fixar condições gerais. Acresce a este facto a circunstância de a lei constitucional exigir a fixação de condições gerais para cada empréstimo. É lícito perguntar se isso alguma vez se pode conseguir sem que a autorização seja, ela própria específica. Parece-nos, salvo sempre melhor opinião, que tal não é possível.

Resta saber se esta exigência de especificidade deve ou não valer para o aval, ou se pelo contrário ele poderá merecer, a este nível, um tratamento, digamos, «mais favorável»<sup>(62)</sup>.

#### 3.3.4.5. As condições gerais

— Sua definição pela Assembleia da República

Uma das características principais da prática portuguesa dos últimos tempos em matéria de crédito público é a de fixar as condições gerais dos empréstimos através de decreto-lei (ultimamente até por despacho), e não através de lei formal que autorize o Governo a conceder ou contrair empréstimos. Já nos pronunciamos sobre a inconstitucionalidade deste procedimento.

O que agora tentaremos referir é quais serão afinal as condições gerais (mesmo no que concerne à contracção de empréstimos) que devem ser fixadas logo na lei que autoriza. Não se pense que a resolução deste problema é simples. Julgamos que importara encontrar um certo equilíbrio na definição deste conceito: condições gerais são certamente mais do que aquelas directivas vagas que a Lei 114/88 de 30/12 fixa no art.º 4.º, n.º 2, e serão menos que as condições particulares que na própria emissão do empréstimo podem e devem ser definidas pelo Governo.

No seguimento da legislação ordinária estudada<sup>(63)</sup> julgamos que condições gerais são desde logo o montante do capital, a taxa de juro, o prazo de operação e as condições de reembolso. Essas deverão ser sempre fixadas na lei que autoriza o

---

(62) Vd. infra, p. 43.

(63) Vd. supra, p. 19 e ss.

Governo; o que não significa que dentro de certos limites o Governo não disponha de alguma flexibilidade, de modo a poder ajustar as condições do empréstimo à realidade com que pode deparar.

Só que, face à desactualização da legislação sobre o recurso ao crédito público, não é fácil ir-se mais longe nesta análise. Aquilo que parece imprescindível é que a lei fixe taxativamente, se possível, as respectivas condições gerais que devem constar da lei que autoriza cada operação, e defina a margem de liberdade que o Governo poderá exercer, fixando-lhe os respectivos limites. Só assim tenderão a desaparecer as dúvidas sobre o que deve ser considerado como condição geral.

No que diz respeito à finalidade do empréstimo julgamos também possível elencá-la nas condições gerais, com o que se conseguirá um controlo substancial do próprio recurso ao crédito, na medida em que a A.R. ao conceder a autorização terá em conta a respectiva finalidade do empréstimo. Mas também aqui não repugna que o Governo, face à dinâmica da actual realidade financeira, possa dispor de alguma flexibilidade.

Uma coisa parece no entanto clara — a inconstitucionalidade patente do actual processo de autorização não pode ser justificada pela necessidade de o Governo ser habilitado com instrumentos que, de um modo flexível, lhe permitam fazer face ao défice.

Daí também a necessidade de a lei vir definir, de uma forma tão clara quanto possível, o que deve constar da autorização da A.R., explicitando assim a al. *h*) do art.º 164.º.

Na ausência desse regime, como acontece presentemente, o intérprete não tem outra solução que não seja a de se socorrer do Decreto-Lei n.º 31090 de 30/12/40 e do Decreto-Lei n.º 42900 de 5/4/60, tentando assim explicitar o conteúdo do actual texto constitucional.

Neste sentido parece de considerar que pelo menos o *montante do empréstimo, a respectiva taxa de juro, o prazo da operação* (64), *as condições de reembolso e ainda a finalidade da*

---

(64) Esta condição — o prazo da operação — é aliás essencial para se saber se a operação está ou não sujeita a autorização da A.R., tendo em conta que as operações que apenas gerem dívida flutuante estão dispensadas do cumprimento desse requisito.

*operação*, devem ser fixadas pela Assembleia da República, através da lei formal que autorize o empréstimo.

Reduzir as condições gerais a um núcleo insignificante que torne a lei que autoriza a operação num verdadeiro cheque em branco, constitui uma interpretação<sup>(65)</sup> manifestamente contrária ao sentido da exigência constitucional em causa.

#### 3.3.4.6. O problema quanto ao aval

O problema que até agora foi sendo estudado exige que relativamente ao aval, se esclareçam três questões essenciais.

Em primeiro lugar surge a questão de saber se a concessão do aval, como operação de crédito passiva, exige ou não uma prévia autorização da A.R. através de lei formal<sup>(66)</sup>, ou se pelo contrário, apenas se exige o estabelecimento do limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo, também através da lei formal.

Julgamos que este problema deve ser resolvido no segundo sentido apontado, i.e., o que a lei constitucional exige quanto à concessão do aval é a fixação, por lei formal, desse limite.

Em segundo lugar, e como que por consequência, importa saber se aquela fixação do limite deverá ser específica ou se pelo contrário é de admitir a forma como a Lei n.º 114/88 de 30/12 resolveu no seu art.º 9.º, n.º 4, o problema<sup>(67)</sup>. É notório como seria aqui pouco prático exigir especificidade; na verdade, se essa exigência se justifica para a autorização de emprésti-

---

(65) Melhor seria dizer que com este entendimento se está já para além da interpretação, que sempre exige um apoio no próprio texto legislativo: aqui não se vê onde possa ir buscar-se esse apoio, sem que a norma constitucional perca todo o seu sentido útil.

(66) Também aqui importa não confundir duas coisas distintas: uma coisa é a autorização para a concessão do aval, outra bem diferente, é a concessão propriamente dita, que como vimos constitui um acto administrativo. O que aqui nos preocupa é se se deve ou não exigir *lei formal para autorizar* a concessão do aval.

(67) Recorde-se que este art.º mantém os limites fixados na Lei n.º 9/86, de 30/4, no que diz respeito às operações internas, e na Lei n.º 2-B/85, de 28/2 para as operações externas.

mos, julgamos que para o estabelecimento daquele limite, tal exigência perde sentido.

Finalmente, julgamos que é defensável a ideia de que a fixação daquele limite diz respeito apenas aos avales destinados a garantir operações que não sejam de dívida flutuante. A justificação desta posição encontra-se nos motivos já por nós invocados<sup>(68)</sup>.

#### 4. CONCLUSÃO

Chegamos agora ao fim do estudo que nos propusemos realizar — o do regime constitucional dos empréstimos públicos e das restantes operações de crédito.

Centramos a nossa atenção na análise do art.º 164.º, al. *h*) da C.R.P. Foi daí que partimos e foi à sua correcta interpretação que tentámos chegar.

Quanto às críticas que fizemos aos procedimentos recentes nesta matéria, julgamos que têm fundamento e que suscitam reflexão atenta. A inconstitucionalidade de algumas das práticas referidas é, do nosso ponto de vista, manifesta.

As soluções para a resolução dos problemas passam necessariamente pela legislação ordinária, que não pode adiar mais a fixação das condições de recurso ao crédito público, designadamente a especificação das regras que importa cumprir no processo de autorização dos empréstimos públicos. Nesse sentido apontaram-se algumas pistas, sobretudo no que diz respeito à intrincada questão de saber o que deve ser considerado como condição geral.

Ao longo deste trabalho, fomos verificando que, conexionalmente com o tema, existem problemas importantes que merecem tratamento autónomo. Quanto a esses, foi nossa intenção identificá-los — não poderíamos aí ter ido muito mais longe.

Ressalta também a preocupação de síntese, que tentámos não descurar. Pareceu-nos que a natureza deste trabalho nos pedia esse esforço. Daí que tenhamos optado, não raras vezes, por colocar as questões de forma mais ou menos esquemática,

---

(68) *Supra*, p. 30.

de modo a que pudéssemos tocar os problemas fundamentais que o princípio do consentimento levanta.

Se este breve estudo tiver o mérito de chamar a atenção para a incorrecção de algumas interpretações que têm sido feitas do art.º 164.º, al. h) da C.R.P.; se ele tiver conseguido alertar para as desvantagens desse procedimento e para a urgente necessidade de o rever, parece-nos então que terá valido a pena.

O texto constitucional consagra o princípio do consentimento. É imprescindível que o legislador ordinário o explicita. Só assim se tenderá a uniformizar o entendimento e o alcance do princípio, postulando-se assim o seu cumprimento.

De outra forma, manter-se-á a tentação de reduzir, senão mesmo afastar, todo o sentido útil do texto constitucional que regula esta matéria.

Lisboa, Junho de 1989

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Baptista Machado, J. — Apontamentos de Introdução Geral ao Direito, U.C.P.  
Buchanan — Public principles of public debt, 1958.  
Cardoso da Costa, J. M. — Sobre as autorizações legislativas na lei do orçamento, BFDC, 1983.  
Colson, C. — Cours d'économie politique, Paris, 1930, III.  
Dimitresco — Nature juridique de l'emprunt public, 1912.  
Freitas Mota, José C. — Algumas notas sobre a lei do orçamento para 1977, CTF 220/222, Abril/Junho, 1977.  
Gois Mota, Carlos — Da obrigação geral (apontamentos para um estudo), Boletim da Junta de Crédito Público, 1 de Junho de 1960.  
Gomes Canotilho, J.J. — Direito Constitucional, Coimbra, 1983.  
Gomes Canotilho, J.J.; Vital Moreira — Constituição anotada, Coimbra, 1984, 1985.  
Iria Gonçalves — Pedidos e empréstimos públicos em Portugal durante a Idade Média, CTF, S/A, 1963, 52.  
Lachapelle, G. — Le crédit public, 2 vols. 1931/1932.  
Leroy, Paul; Beaulieu — Traité de la Science des Finances, III, Paris, 1899.  
Lobo Xavier, A. B. da Gama — «Enquadramento orçamental» em Portugal: alguns problemas.  
Marnoco e Sousa — Tratado de Ciência das Finanças, vol. I, Coimbra, 1916.  
Oliveira Martins, Guilherme d' — Lições sobre a Constituição Económica Portuguesa, II, A Constituição Financeira, 1984.  
Oliveira Salazar, António — Lições de Finanças, Coimbra Editora, Lda.  
Paz Ferreira, Eduardo — A dívida pública portuguesa — evolução, problemas e perspectivas. Revista da Banca, 8 Out./Dez., 1988.  
Sousa Franco, A. L. — Finanças Públicas e Direito Financeiro, Coimbra, 1988.  
Teixeira Ribeiro, J. J. — As alterações à Constituição no domínio das Finanças Públicas, BCE, vol. 26/1983.  
———, Evolução do Direito Financeiro em Portugal (1974-1984), BCE, vol. 28/1985.  
———, Lições de Finanças Públicas, Coimbra, 1984.

## PLANO DO TRABALHO

1. INTRODUÇÃO .....	9
1.1. Objecto do nosso estudo .....	9
1.2. Importância jurídica e económica .....	11
1.3. Conceito de dívida pública .....	13
2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS—SUA IMPORTÂNCIA .....	15
2.1. Da Constituição de 1822 ao actual texto constitucional .....	15
2.2. A legislação ordinária .....	19
3. O ART.º 164.º AL. H) DA C.R.P. EM ESPECIAL .....	23
3.1. Breve referência ao direito constitucional comparado .....	23
3.2. Algumas precisões conceituais que o artigo suscita .....	24
3.2.1. Os empréstimos públicos—natureza jurídica e espécies mais importantes .....	24
3.2.2. A dívida flutuante .....	26
3.2.3. O aval e o seu regime jurídico .....	29
3.3. Conteúdo e alcance do preceito .....	31
3.3.1. Consagração constitucional do princípio do consenti- mento. Consequências .....	31
3.3.2. O princípio do consentimento também nas operações activas .....	32
3.3.3. Autorização ao <i>Governo</i> ? .....	34
3.3.4. A autorização e a definição das condições gerais .....	35
3.3.4.1. A realidade portuguesa. Análise da Lei 114/88 de 30/12. A autorização financeira pela via do orçamento .....	35
3.3.4.2. Competência política. Reserva absoluta de lei formal .....	38

3.3.4.3. Distinção do problema das autorizações legislativas	39
3.3.4.4. Exigência de uma autorização específica? .....	40
3.3.4.5. As condições gerais — sua definição pela Assembleia da República .....	41
3.3.4.6. O problema quanto ao aval .....	43
4. CONCLUSÃO .....	44

---

# DOCUMENTOS



**XIII CONGRESSO DA INTOSAI**

**(Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo Financeiro Externo)**

**Berlim 12 a 21 de Junho de 1989**

**ACTA FINAL DO CONGRESSO**



# DECLARAÇÃO GERAL SOBRE OS RESULTADOS DOS TRABALHOS DO XIII CONGRESSO DA INTOSAI, BERLIM 1989\*

Os aspectos fundamentais do estatuto jurídico, da competência, da estrutura e do funcionamento das Instituições Superiores de Controlo Externo das Finanças Públicas (ISCE) são determinados pela Constituição e pela Lei. Em virtude da rápida evolução social e tecnológica e das mudanças que ela acarreta às funções dos governos que devem, para futuro, desempenhar tarefas cada vez mais complexas, o controlo público encontra-se confrontado com exigências que pela sua novidade, constituem desafios que tocam tanto aspectos quantitativos como qualitativos. O controlo público deve enfrentar estes desafios mobilizando recursos humanos bem qualificados e fazendo-se dotar das novas tecnologias de informação bem como de outros meios técnicos.

Seguindo a tradição dos Congressos da INTOSAI estabelecida desde 1953, que consiste em se debruçar sobre os problemas de interesse recíproco e da actualidade e em debatê-los em profundidade, o XIII Congresso examinou os temas abaixo indicados com a convicção de que uma análise exaustiva e concludente pode contribuir consideravelmente para melhorar a eficácia do controlo público. Pondo em relevo questões específicas jamais examinadas anteriormente e ao examinar outras de mais perto ou (no caso do controlo informatizado) ao procurar tomar conta dos processos técnicos, das experiências recentes e das perspectivas do futuro, estes temas completam utilmente os assuntos abordados nos congressos anteriores.

## TEMA I: A gestão no âmbito do controlo das contas públicas

Subtema IA: Gestão: Estratégias e *abordagens*

Subtema IB: A gestão dos recursos numa ISCE.

---

(1) Tradução: Maria da Conceição de Oliveira Lopes, Téc. Sup. do Gabinete de Estudos da Dir.-Geral do Trib. de Contas.

## TEMA II: O controlo da dívida pública

Subtema IIA: O papel da ISCE e a extensão do controlo

Subtema IIB: Métodos e técnicas

## TEMA III: O controlo num quadro informático

Subtema IIIA: O controlo dos sistemas informatizados

Subtema IIIB: A utilização do computador como instrumento de controlo

Os relatórios de base sobre os subtemas bem como os relatórios nacionais pertinentes apresentados pelas ISCE foram em primeiro lugar comentados nos diversos grupos de discussão. As sínteses dos resultados destes grupos foram em seguida examinadas nas três sessões plenárias temáticas, e depois na sessão plenária geral do Congresso onde as mesmas foram aprovadas.

Os diversos resultados são recapitulados no presente documento que foi oficialmente aprovado e cuja publicação foi autorizada pela Resolução seguinte, tomada por unanimidade pelo Congresso:

- Sabendo que as atribuições, o estatuto jurídico e as funções bem como a estrutura administrativa do controlo público variam, por vezes de forma considerável, dum país para outro,
- Sublinhando que a independência das ISCE constitui a pedra angular da prestação de contas públicas o que implica responsabilidades e obrigações especiais,
- Constatando que as Instituições Superiores de Controlo, membros da INTOSAI, continuaram a progredir após o último Congresso, no exercício das suas tarefas cada vez mais vastas e exigentes, e que elas puderam continuar a aprofundar a sua troca de informações e de experiências ao nível bilateral e regional,

- Consciente do facto de que uma troca multilateral e bilateral de ideias e de experiências é um meio eficaz de ajuda às ISCE, aos grupos de ISCE e outras instituições de controlo,
- Reconhecendo que a IDI cumpriu com sucesso a sua missão que consiste em promover a troca de informações e de formação,
- Constatando que o Comité de Normas de Controlo da INTOSAI concluiu os seus trabalhos mediante a apresentação de um documento de orientação cuja publicação o Congresso aprovou e constatando que o Comité se propõe continuar os seus trabalhos a fim de actualizar e, se for caso disso, aperfeiçoar essas normas integrando, na medida do possível, outros membros,
- Consciente de que os Comités de Normas de Contabilidade e de Controlo Interno obtiveram bons progressos nos seus Trabalhos e que o Comité de Normas de Contabilidade apresentou um relatório preliminar e recomendações que exigem algum aperfeiçoamento e que serão difundidos pelo Secretário Geral,
- Consciente da necessidade de aumentar a eficiência do controlo público melhorando as estruturas, os recursos humanos e outros, os métodos e as técnicas, bem como de alargar os poderes correspondentes,
- Reconhecendo o interesse das contribuições dos autores dos relatórios de base e dos relatórios nacionais destinados ao Congresso e dos resultados dos debates nos diferentes grupos de discussão e nas sessões plenárias temáticas,
- Na esperança e na convicção de que os resultados e conclusões das sessões plenárias temáticas e da sessão plenária de encerramento suscitarão ideias realizáveis para o desenvolvimento do controlo externo das finanças públicas em todos os estados membros da INTOSAI e que servirão de base a um diálogo continuado e frutuoso, tanto no seio de cada organização como de outras organizações de controlo.

O XIII Congresso das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas, que teve lugar de 12 a 21 de Junho de 1989 em Berlim (Oeste), decidiu aprovar este documento na sua íntegra, com entrada em vigor imediata e publicá-lo.

## Resumo e Recomendações sobre o Tema I

- A gestão no âmbito do controlo das contas públicas
  - Gestão: estratégias e abordagens
  - A gestão dos recursos numa ISCE

## INTRODUÇÃO

A fim de garantir a eficiência do trabalho das ISCE convém ter em atenção os três factores seguintes:

- As garantias constitucionais e jurídicas de independência
- A gestão eficaz do controlo
- A gestão competente dos recursos humanos.

### *As garantias constitucionais e jurídicas*

As ISCE indicaram que as suas responsabilidades e as suas funções são garantidas pela Constituição, por lei especial ou por uma tradição bem enraizada. Mas, foi sublinhado que a independência não é apenas uma questão teórica. As ISCE deveriam poder agir com toda a independência na prática. A maioria das ISCE consideram que dispõem dos poderes necessários para empreenderem o controlo de regularidade que comporta aspectos administrativos, jurídicos e financeiros. A maioria delas são igualmente livres de qualquer ingerência governamental e política.

As ISCE constataram que a opinião pública possui um interesse acrescido relativamente ao controlo público. Algumas remetem relatórios anuais aos órgãos legislativos contendo, detalhadamente, as observações, as conclusões e as recomendações resultantes do controlo; outras submetem relatórios de controlo, a todo o momento, sobre aspectos de particular impor-

tância. Outras ainda apresentam relatórios ao Governo. As ISCE que participam na verificação de projectos de orçamento apresentam relatórios anuais de avaliação, regra geral, no decurso do seu processo de aprovação.

Todavia, a independência das ISCE pode ficar comprometida de várias maneiras, directa ou indirectamente. Por exemplo, um grande número delas, não tem o poder de recrutar, por si próprias, o seu pessoal ou de determinar o seu estatuto; também os orçamentos são frequentemente submetidos à aprovação do Governo. Algumas ISCE deram conta das restrições financeiras a que na prática foram submetidas.

Algumas ISCE — mas não todas — empreenderam controlos de desempenho para examinar os aspectos da economia, da eficiência e da eficácia. Estes controlos respeitam aos meios adequados para pôr em marcha a política definida de realização de despesas e de obtenção de resultados.

Algumas ISCE ainda não conseguiram estender as suas responsabilidades em matéria de controlo a organismos públicos financiados em parte pelo Governo ou a certo tipo de sociedades com participação pública. As ISCE que dispõem destes poderes encontram por vezes dificuldades para obter junto de algumas sociedades participadas, informações sensíveis sob o plano comercial.

O grau de financiamento público a partir do qual as ISCE estariam automaticamente habilitadas a controlar as empresas participadas foi objecto de discussão bastante intensa. Finalmente, foi sugerido que uma participação importante do Governo — não necessariamente maioritária — deveria permitir às ISCE o exercício do seu controlo. Este controlo poderia estender-se — como o sublinha a declaração de Lima — a toda a empresa ou organismo financiado com recursos públicos.

As ISCE que remetem um relatório anual ao poder legislativo consideram que o impacto do seu trabalho seria muito maior se pudessem fazer o seu relatório cada vez que o reputassem necessário.

### *Gestão eficaz do controlo*

Todas as ISCE estão de acordo em dizer que uma planificação viável é necessária para garantir ao programa de con-

trolo equilíbrio e credibilidade e garantir o aproveitamento óptimo dos recursos. Devem existir decisões claras quanto aos trabalhos a realizar, quanto às obrigações a cumprir, às prioridades a seguir bem como aos recursos necessários. Todavia, a dimensão e o horizonte temporal das medidas de planificação são variáveis. Enquanto que a planificação é relativamente simples no caso do controlo de regularidade o controlo de desempenho carece de uma análise mais pormenorizada e da adesão a ciclos de controlo apropriados e portanto necessita duma estratégia a mais longo prazo.

Todas as ISCE sublinharam a importância que reveste o acompanhamento da execução do controlo a fim de velar pela conformidade com as estratégias, os objectivos, as normas e os planos pormenorizadamente estabelecidos. A credibilidade das ISCE depende da qualidade, da integridade e da imparcialidade que demonstram na realização do seu trabalho. A sua gestão deverá revelar-se conforme aos princípios da economia, da eficiência e da eficácia. Foi colocada a questão de saber se as ISCE, não deveriam elas também ser controladas por um organismo externo especial.

O seguimento das recomendações do controlo foi considerado extremamente importante para aumentar a eficácia das ISCE.

### *Gestão dos recursos humanos*

As ISCE atribuíram um papel importante à gestão eficiente dos recursos humanos e sublinharam que é indispensável dispor de pessoal de controlo competente e qualificado. Os participantes afirmaram que aperfeiçoando a sua gestão de recursos humanos, as ISCE estariam em condições de alargar o seu campo de actividade ao controlo do desempenho.

Uma vez que o sistema de ensino normal não responde às necessidades específicas das ISCE, estas devem criar um sistema próprio de formação do pessoal para que possam estar em condições de cumprir a sua missão. Algumas ISCE afirmaram ter dificuldades em manter o pessoal depois de lhe ter dado formação. Isto era devido às remunerações insuficientes e a factores ligados ao estatuto e à imagem das próprias ISCE.

É evidente que a saída de pessoal qualificado pode custar caro. Conviria, entretanto, que as ISCE tomassem consciência do valor da formação, que traz vantagens não apenas para elas, mas igualmente à sociedade no seu conjunto.

Foi sublinhado que a formação, ela própria factor de motivação, não pode produzir os seus frutos sem que seja aceite pelos participantes. Concordou-se em dizer que factores não pecuniários — tais como o espírito de iniciativa, a satisfação profissional e as possibilidades de promoção — eram igualmente capazes de convencer o pessoal a permanecer. Certos delegados sustentaram que, para atender a este objectivo, as ISCE precisam de uma maior autonomia na gestão do pessoal, como por exemplo no domínio do recrutamento.

Os participantes reconheceram uma grande importância à questão da motivação bem como ao próprio processo da gestão dos recursos humanos. Concordou-se em dizer que a motivação do pessoal tem uma relação muito directa com a forma como os dirigentes coordenam e chefiam os seus serviços.

Reconheceu-se que a circulação da informação e a comunicação em geral, no seio das ISCE, constituía um factor importante de motivação do pessoal. As diferentes experiências em matéria de planificação do pessoal, de recrutamento, de prémios, de promoção, de formação e de valorização de carreiras foram objecto de discussões aprofundadas. Certos delegados solicitaram uma ajuda internacional para a melhor gestão dos seus recursos humanos.

Houve consenso num dos grupos de discussão para dizer que existe uma relação directa entre a avaliação da qualidade e do rendimento tanto das ISCE como dos seus diversos funcionários. A esse respeito, duas ISCE criaram recentemente um sistema integrado de gestão.

## RECOMENDAÇÕES

As responsabilidades, poderes e funções das ISCE devem ser garantidas e definidas, de preferência pela Constituição ou então por lei própria. A independência e a ausência de qualquer forma de ingerência são essenciais para a execução eficaz do trabalho das ISCE. Os seus orçamentos e os recursos que

lhes estão affectos não devem ser objecto de restrições arbitrárias. É desejável que as condições de nomeação ou o estatuto dos responsáveis das ISCE e do pessoal encarregue de actividades de controlo lhes permita exercer as suas funções com um grau de autonomia suficiente relativamente aos organismos controlados.

As ISCE deveriam ser completamente independentes, quando aprovam os seus programas de trabalho e deveriam ter em mente ao mesmo tempo — no interesse público — as necessidades e as opiniões expressas pelo parlamento e pelo poder executivo. No que concerne ao âmbito do controlo, as ISCE retomam as recomendações da declaração de Lima relativas ao controlo de desempenho e ao acesso às empresas públicas.

Conviria que as ISCE tivessem um acesso sem restrições a todos os documentos necessários às suas actividades, aí incluindo os documentos relacionados com a segurança do Estado ou os que comportem informações comerciais de carácter sensível.

Seria conveniente desenvolver, cada vez mais, métodos adequados de planificação e de acompanhamento de actividades de controlo, e isto de acordo com a natureza do contrato, as dimensões e a estrutura das ISCE e o sistema administrativo do país.

Todavia, os planos não deveriam ser demasiado rebuscados; deveriam ser práticos e não prejudicar a flexibilidade e a iniciativa necessárias.

Conviria que as ISCE desenvolvessem a troca de informações e de experiências sobre os métodos de planificação e de acompanhamento que utilizam.

Seria desejável que as ISCE se preocupassem com a existência de medidas eficazes de acompanhamento do controlo e das recomendações dele decorrentes bem como a sensibilização dos cidadãos para o seu trabalho.

Dada a importância das ISCE se debruçarem sobre o emprego dos recursos públicos, seria desejável que elas aspirassem a analisar os aspectos da economia, da eficiência e da eficácia das suas próprias actividades.

As ISCE deveriam aspirar a melhorar a gestão dos seus recursos humanos a fim de estarem em condições de continuar a alargar as suas actividades de controlo e de fazer face ao crescimento previsível da carga de trabalho.

As ISCE ganhariam se adoptassem as experiências pertinentes das outras ISCE, empregassem métodos modernos de pesquisa neste domínio e elaborassem e conduzissem uma política adequada de gestão do pessoal. A INTOSAI, a IDI e as organizações regionais devem desempenhar um papel motor na formação e na realização deste objectivo.

É desejável que as ISCE tenham um organigrama claro repartindo o trabalho entre o controlo propriamente dito e as funções de apoio.

Convém igualmente que as ISCE tenham um sistema que permita aprovar os recursos apropriados por via duma planificação de carácter estratégico e dum sistema eficaz de controlo orçamental interno.

Para motivar os funcionários e melhorar o seu rendimento, é conveniente que as ISCE tenham em vista atribuir mais peso ao rendimento que à antiguidade desde o momento em que estabeleçam as remunerações e prémios. As remunerações devem ser concorrenciais e as promoções assentar sobretudo sobre as capacidades.

Seria conveniente que as ISCE desenvolvessem um sistema eficaz de motivação do pessoal fazendo intervir, entre outros, factores não-pecuniários.

Tendo em conta o desenvolvimento constante do âmbito do controlo e do papel crescente das novas tecnologias, seria desejável que as ISCE aumentassem e melhorassem a formação dos seus funcionários a todos os níveis.

## Resumo e Recomendações sobre o Tema II

### O controlo da dívida pública

- O papel da ISCE e o âmbito do controlo
- Métodos e técnicas

## INTRODUÇÃO

A rápida expansão das funções do Estado desde o início do século XX conduziu a um crescimento espectacular das despesas públicas. Considerando que, muito frequentemente, as receitas fiscais e outras contribuições do sector privado ao sector

público não evoluíram ao mesmo ritmo das despesas, o equilíbrio orçamental tornou-se um problema importante para os países em causa.

Dado que a dívida é considerável, é necessário que ela seja objecto dum controlo permanente não apenas por parte do Parlamento e do Executivo, mas ainda, e sobretudo, da parte das ISCE.

Não existem métodos ou técnicas específicas exclusivamente aplicáveis ao controlo da dívida pública. É por consequência necessário empregar os métodos correntes. A sua aplicação depende dos poderes das ISCE.

### *Controlo da dívida pública*

Os participantes sublinharam a importância dos empréstimos públicos para o orçamento do Estado e, para a economia nacional em geral.

Notaram em especial que os empréstimos conheceram um crescimento considerável nos últimos anos. Por isso, o controlo dos empréstimos do Estado tornou-se uma das tarefas essenciais das ISCE. Foi assinalado que o âmbito do controlo dos empréstimos contraídos por certos países depende da definição que cada um dá ao conceito do «sector público».

O controlo da legalidade das finanças do sector público é uma função que incumbe tradicionalmente às ISCE. A necessidade de verificar se as dívidas contraídas foram aprovadas pelos órgãos competentes do Estado, constituiu um ponto importante da discussão. Os participantes pensaram que seria desejável elaborar os indicadores e as coordenadas a observar no momento da determinação do montante da dívida pública.

Sublinhou-se o quanto é importante proceder ao controlo da regularidade e verificar se as contas relativas à dívida pública estão correctas, completas, exactas e em dia.

A discussão incidiu igualmente sobre as dificuldades relativas ao impacto das flutuações das taxas de câmbio nos empréstimos contraídos ao estrangeiro.

Certas ISCE são da opinião que o controlo da eficácia, da eficiência e da economia constitui um elemento essencial que acresce ao controlo da legalidade e da regularidade das contas

relativas aos empréstimos públicos. Os meios de acção e instrumentos deste controlo alargado ainda não estão suficientemente desenvolvidos em todos os países.

Todas as obrigações de dívidas devem ser correctamente contabilizadas. A fim de garantir uma melhor prestação de contas, conviria incentivar o Estado a elaborar um instrumento explicitando o quadro económico no qual o empréstimo é contraído, dando conta de todas as obrigações, objectivos e as hipóteses previstas bem como o impacto potencial sobre a economia.

É conveniente prestar atenção sobre a componente formação. A existência dum pessoal de controlo qualificado é crucial para pôr em prática métodos e técnicas específicas para o controlo da dívida pública.

## RECOMENDAÇÕES

Dado o papel extremamente importante desempenhado pela dívida pública em todos os países, é necessário que as ISCE intensifiquem as suas actividades de controlo neste domínio.

A actividade das ISCE não se deve limitar ao controlo da dívida contraída e definida pelos governos e organismos públicos, mas deve igualmente incidir sobre as dívidas contraídas pelas outras entidades públicas, quaisquer que sejam e particularmente, a dívida externa contraída pelas entidades locais e regionais (poderes públicos regionais, autarquias locais e outros).

Para que as ISCE possam executar eficazmente a sua função de controlo, as suas actividades não se devem cingir ao exame e verificação das contas do Estado. As ISCE devem poder dispôr de orçamentos suplementares e de contas de liquidação de orçamentos consolidados dando conta das previsões quanto ao endividamento, números efectivos, bem como despesas visadas, destinadas ao serviço da dívida de todos os organismos públicos autorizados a recorrer ao endividamento. A este respeito convém, na maior parte dos países, modificar a regulamentação em matéria orçamental e de contabilidade assim como modernizar os sistemas da Contabilidade Pública por forma a que as informações contabilísticas de que possam dispor as ISCE sejam completas e suficientemente sistemáticas,

reflectindo fielmente a actividade económica e financeira do Estado.

Logo que as leis reguladoras do orçamento e das contas públicas sejam modificadas e que os sistemas de contabilidade pública sejam modernizados, as ISCE devem prestar particular atenção às operações relativas à dívida pública que não são objecto de escrituração contabilística (senão apenas em parte) nem no orçamento do Estado, nem por consequência, nas contas anuais correspondentes de apuramento do orçamento.

As ISCE devem prestar particular atenção às garantias dadas pelo Estado às empresas e outros organismos, tanto públicos como privados, visto que o Estado tem de reembolsar os seus empréstimos em caso de incumprimento por falência ou insolvência. O risco em que o Estado incorre por força das garantias dadas persiste até que os empréstimos em questão tenham sido reembolsados e que a dívida tenha sido regularizada na sua totalidade. As ISCE devem verificar se o plafond dos empréstimos a garantir, que é fixado cada ano pela lei do orçamento, não é ultrapassado. Seria bom que ao determinar o montante dos empréstimos garantidos pelo Estado no decorrer do ano, as ISCE incluíssem nele o montante dos empréstimos garantidos pelo Estado em anos anteriores, ainda por regularizar.

As ISCE devem verificar se as condições para a emissão de empréstimos públicos, bem como todas as disposições relativas à gestão e ao reembolso destes empréstimos, são rigorosamente respeitadas.

Seria desejável que os governos guardassem o suporte de todos os elementos que constituem a dívida pública dos seus países. Conviria que as ISCE velassem por que todos os empréstimos contraídos pelo Estado, os juros respectivos e demais obrigações fossem assinalados de maneira objectiva e completa. Para isto, conviria confiar a contabilização e o serviço da dívida a um organismo da administração central.

Seria de toda a conveniência que as ISCE zelassem por que as autoridades governamentais elaborassem indicadores numéricos da dívida pública tais como a percentagem do montante total da dívida relativamente ao PNB, a relação entre o

serviço global da dívida e o PNB ou o custo total anual do serviço da dívida.

Os métodos e as técnicas a aplicar dependem da extensão do controlo das ISCE. O controlo da dívida pública pelas ISCE consistirá em verificar o respeito pelos princípios da conformidade e da regularidade das contas. Convém que o controlo de desempenho efectuado por certos países compreenda a avaliação da conformidade aos princípios da eficiência, da eficácia e da economia.

Para permitir uma análise completa e exaustiva, é necessário poder dispor de informações que estão actualmente dispersas pelos bancos centrais e pelos ministérios da economia e finanças. Conhecimentos especializados em matéria de finanças, de economia e de administração pública são igualmente necessários, o que torna desejável a existência no seio das ISCE de um grupo especial interdisciplinar encarregado desta tarefa.

As ISCE devem formar os seus funcionários de modo adequado a fim de que os controlos da eficácia económica no domínio da dívida pública produzam bons resultados. A IDI e os organismos nacionais de formação estão incentivados a tomar em consideração estas necessidades no momento da preparação dos seus programas de formação.

Dado que a dívida pública representa por definição um fardo para as gerações presentes e futuras, é ao poder legislativo que cabe definir o quadro da sua aplicação. As ISCE devem informar o parlamento das conclusões a que chegaram; elas decidirão sobre a oportunidade e o conteúdo das informações que contribuirão para melhorar o processo de tomada de decisão.

## Resumo e Recomendações sobre o Tema III

### O controlo num quadro informático

- O controlo de sistemas informatizados
- O emprego do computador como instrumento de controlo

## INTRODUÇÃO

As ISCE acordaram em dizer que o controlo dos sistemas informatizados tornou-se num elemento importante, pelo facto de as instituições controladas investirem somas consideráveis e cada vez mais importantes nestes sistemas, dos quais elas estão cada vez mais dependentes.

A utilização crescente de sistemas de tratamento electrónico da informação (TEI) nos serviços públicos e empresas públicas tem consequências importantes sobre as operações de controlo efectuadas pela maior parte das ISCE. Estas consideram que o desenvolvimento dos sistemas de TEI ao longo destes últimos anos não mudou os objectivos e os princípios de base do controlo, mas teve um impacto sobre os seus métodos e as técnicas.

As ISCE devem adaptar os seus instrumentos e métodos de trabalho à situação concreta dos organismos controlados e utilizar os seus recursos em matéria de controlo de maneira eficiente e eficaz. Uma tal adaptação pode conduzir a uma utilização crescente de técnicas de controlo assistidas por computador (TCAC).

### A verificação de sistemas informatizados

#### — Âmbito do controlo de sistemas de TEI.

De entre os objectivos fundamentais do controlo de sistemas de tratamento electrónico da informação (TEI), convém citar a avaliação:

- da eficácia do sistema
- da economia e da eficiência do sistema
- da integridade dos dados
- da segurança do sistema e
- da conformidade das actividades ligadas ao sistema com os princípios e as normas em vigor.

Na opinião geral, é possível estruturar o controlo de sistemas de TEI de acordo com as etapas de «ciclo de vida do

sistema», a saber a aquisição ou o desenvolvimento, a exploração e a manutenção, e a substituição.

As ISCE concordaram que um controlo efectuado numa fase precoce de implantação dos sistemas contribui para evitar problemas. Quanto a saber se a intervenção das ISCE no controlo de sistemas de TEI numa fase precoce compromete as suas actividades ulteriores de controlo, considerou-se que a responsabilidade pelos sistemas de TEI incumbia sempre ao organismo controlado e que a independência da ISCE não ficava portanto comprometida.

### — *Formação*

Muitas ISCE assinalaram que tinham problemas em encontrar pessoal adequado para as suas equipas de controlo de sistemas de TEI. Destacaram a ausência de pessoal de controlo qualificado em TEI e possuidor de formação suficiente nos sectores de controlo ligados às fases do «ciclo de vida do sistema» e à utilização do computador como instrumento de controlo.

Tanto os países desenvolvidos como os países em vias de desenvolvimento admitem, em regra, que é necessário assegurar a formação do seu pessoal, porque de outro modo os progressos técnicos farão com que as ISCE que não têm experiência em matéria de controlo de sistemas de TEI fiquem ainda com maior atraso.

As ISCE reconheceram que o seu pessoal tinha necessidade dum aperfeiçoamento estendendo-se eventualmente sobre vários anos para poder efectuar um controlo completo dos sistemas de TEI. Comparada à formação de massa, uma formação intensiva por pequenos grupos pareceria mais apta a fornecer verificações de alto nível em matéria de controlo de TEI.

### — *Estratégia do controlo*

As ISCE concordam que é útil controlar os sistemas de TEI da maneira estruturada, empregue por algumas ISCE, quer dizer, respeitando as fases do «ciclo de vida do sistema», e utilizar normas e princípios de controlo TEI actualizados.

Constatam que dado cada sistema de TEI ter as suas próprias funções e o seu próprio enquadramento cada controlo necessita de uma abordagem específica.

As ISCE consideram que em virtude da tecnologia complexa e onerosa necessária aos sistemas de TEI, o controlo deveria comportar duas vertentes:

- *Avaliação do montante de investimentos nos sistemas de TEI e*
- *Avaliação dos resultados dos sistemas de TEI*

O resto da discussão versou sobre os controlos de carácter geral que conviria exercer sobre os sistemas de TEI.

Apesar da importância da segurança, convém não esquecer o factor custo no momento em que se decide sobre a extensão e a natureza dos controlos a efectuar e/ou das TCAC a pôr em prática.

## A UTILIZAÇÃO DO COMPUTADOR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLO

- *O computador instrumento de controlo*

A utilização crescente da informática oferece reais possibilidades para a utilização do computador como instrumento de controlo. Actualmente, e entretanto, as aplicações práticas limitam-se a domínios específicos e a um número restrito de ISCE. Elas variam igualmente em função das suas responsabilidades específicas e na medida em que os organismos submetidos ao controlo de uma ISCE utilizam os computadores.

Desde o momento em que ele é utilizado para controlar sistemas informatizados e/ou para informatizar o controlo, o computador permite às ISCE aumentar a eficiência do mesmo.

- *Vantagens das novas tecnologias*

A introdução de tecnologias informáticas menos dispendiosas e o desenvolvimento de lógicas compatíveis e de lógicas

ligadas ao controlo, bem como a possibilidade de uma comunicação mais fácil entre computadores, facilitará a ajuda fornecida aos auditores em matéria de informática. Este desenvolvimento permitirá igualmente ao pessoal de controlo, que não tenha conhecimentos aprofundados em tratamento de dados, utilizar as técnicas informáticas no seu trabalho.

— *Introdução do computador como auxiliar de controlo*

A introdução do computador nas ISCE exige a planificação e a análise cuidadosa das necessidades em matéria de controlo, a avaliação dos custos e as suas vantagens. Conviria que as ISCE se debruçassem sobre todos os aspectos da segurança, incluindo as possibilidades de avarias dos sistemas e de fraude informática.

## RECOMENDAÇÕES

— *Verificação dos sistemas de TEI dos organismos controlados*

A partir do momento em que as organizações sujeitas ao controlo da ISCE utilizem os sistemas informáticos, será muito difícil modificar estes sistemas após a sua instalação para que respondam às exigências do controlo. É por isso que as ISCE deveriam controlar desde a sua concepção os sistemas de TEI e avaliar os controlos internos necessários.

Para utilizar técnicas de controlo assistido por computador (TCAC), seria desejável que as exigências das ISCE fossem tidas em conta desde a concepção do sistema.

As revisões iniciais e ulteriores deveriam ter por objecto verificar a existência de controlos internos adequados e avaliar a eficácia, a economia e a eficiência do sistema e a integridade e a segurança dos seus dados, bem como a sua conformidade às normas em vigor.

As ISCE deveriam assegurar-se se são capazes de executar esta tarefa sem que ela se torne no futuro num obstáculo à sua independência pelo facto do seu empenho em toda a fase do «ciclo de vida do sistema» (quer dizer a verificação das fases

de aquisição, desesenvolvimento, de exploração e de manutenção bem como da substituição).

— *Estratégia do controlo*

Ao efectuar controlos por TEI, convém que as ISCE abordem o «ciclo de vida do sistema» na medida em que se insira no âmbito do seu controlo.

Ao realizar controlos sobre demonstrações financeiras e quando os «out puts» dependem de sistemas de TEI, a ISCE tem de efectuar uma verificação apropriada dos mesmos a fim de apurar a sua fiabilidade.

— *Formação do pessoal em informática*

Conviria que as ISCE prestassem particular atenção à formação e ao aperfeiçoamento dos auditores no domínio da informática a fim de os dotar da capacidade técnica necessária.

Para a formação dos seus auditores as ISCE deveriam considerar a possibilidade de utilizar os seus próprios recursos, de obter a ajuda de empresas especializadas, de cooperar com as ISCE que dispõem de pessoal qualificado e experimentado e de apelar para a INTOSAI, para a IDI e às organizações regionais, com vista a assegurar uma assistência técnica neste domínio.

— *A utilização do computador para o controlo de sistemas informatizados*

É desejável que as ISCE examinem os tipos de controlo que se prestem ao emprego do computador como instrumento de controlo. O computador pode ser utilizado para os controlos a priori, para as operações preliminares do controlo, ou para o controlo de sistemas informatizados já instalados.

Em qualquer caso as ISCE devem estar dotadas dos poderes que considerem necessários ao cumprimento das suas responsabilidades, a fim de poder aceder a todos os dados tratados pelo computador do organismo controlado.

No momento de pôr em prática as TCAC sobre o sistema ou a instalação de uma organização controlada, ou no momento da sua utilização sobre um computador das ISCE, esta deve confirmar se a prova fornecida é fiável.

— *A utilização do computador para a informatização do controlo*

Convém que as ISCE encarem seriamente a introdução do computador para informatizar o seu controlo porque o mesmo apresenta vantagens tais como o aumento da sua independência e melhoria da qualidade do seu controlo (encurtar os prazos necessários, alargar as bases de controlo, permitir a selecção objectiva de amostragens, executar tarefas de outro modo impossíveis, melhorar a fiabilidade das conclusões do controlo).

— *Assistência ao utilizador*

Seria de todo o interesse que as ISCE fornecessem um apoio aos utilizadores o que pode tornar necessário a implementação de novas funções e a mobilidade do pessoal necessário no seu aparelho administrativo.

— *Custos e vantagens da utilização do computador pelas ISCE*

A introdução dos computadores aos fins do controlo deve ser bem planificada e preparada e deverá ser objecto dum estudo de viabilidade. Conviria que a implementação pelas ISCE de sistemas de TEI seguisse uma metodologia rigorosa de elaboração de sistemas a fim de garantir a sua eficiência, eficácia e um alto nível de controlabilidade, de fiabilidade e de segurança. Para este fim, convém nomeadamente ter em atenção a compatibilidade do material.

Atendendo a que as TCAC podem ser muito dispendiosas seria importante que as ISCE avaliassem os custos e vantagens do seu emprego.

— *Instituição de um comité de TEI*

O Congresso aprova a instituição de um comité permanente do controlo por TEI cuja tarefa será suscitar medidas visando a resolução dos problemas acima enumerados e os temas com eles conexos, e convida o conselho directivo a nomear os membros deste comité de modo a que eles sejam representativos da INTOSAI. Seria aconselhável que os membros deste comité pertencessem à ISCE que tenham conhecimentos em matéria de controlo de TEI e à ISCE que os não possuam.

---

# JURISPRUDÊNCIA



# ACÓRDÃOS DE CONTAS



## ADIANTAMENTO POR CONTA DE REQUISIÇÃO DE BENS QUE AINDA NÃO FORAM ENTREGUES

### SUMÁRIO:

Não podem ser realizados adiantamentos desta natureza sem lei que expressamente o consinta e dentro dos condicionalismos aí previstos.

Conselheiro Relator:  
Francisco Pereira Neto de Carvalho

Processo n.º 1909  
Sessão de 88/9/22

Em virtude de dúvidas surgidas durante a liquidação da conta, foi solicitado à Inspeção-Geral de Finanças a realização de um inquérito ao Hospital Concelhio de S. Pedro do Sul, gerência de 1981. As dificuldades surgidas relacionavam-se com a conciliação do saldo de encerramento com o certificado emitido pela Caixa Geral de Depósitos.

Em consequência do relatório apresentado, em sessão de 5/2/85, o Tribunal decidiu que se ouvissem os responsáveis sobre os seguintes pontos:

1.º — Não traduzir correctamente a contabilidade do Hospital a realidade financeira, uma vez que: com frequência se faziam registos a crédito e a débito em datas desfazadas; não se indicava, no saldo do final do ano, a totalidade das verbas existentes; se verificavam divergências entre os descontos feitos e os pagamentos efectuados.

2.º — Não terem sido prestados prontamente ao Tribunal os esclarecimentos solicitados acerca do desfazamento existente relativo ao saldo do final da gerência de 1981, quando existiam os elementos para tanto necessários.

3.º — Terem sido feitos pagamentos importantes por conta de fornecimentos ainda não entregues, sem qualquer garantia, daí tendo resultado o pagamento de 118 606\$50 por conta de uma máquina de lavar louça que nunca foi entregue, sendo certo que o respectivo montante foi creditado na conta respectiva.

4.º — Passavam pela conta bancária verbas que não eram levadas à conta de gerência.

5.º — Não terem sido entregues, na data oportuna os descontos realizados pela A.D.S.E., M.S.E. e C.C.A.

Nas suas alegações de fls. 90 a 92, os responsáveis dizem genericamente que o pessoal administrativo havia transitado da antiga Misericórdia, não tendo sido sujeito a quaisquer cursos de actualização e reciclagem, pelo que não se lhes podia exigir conhecimentos que nunca lhes haviam sido ministrados. Tão pouco os membros da Comissão Instaladora possuíam conhecimentos específicos da contabilidade e administração.

É esta uma situação comum a muitos outros casos apreciados por este Tribunal e que não poderá deixar de ser tomada na devida consideração.

Quanto aos pontos concretos acima indicados, encontram-se largamente esclarecidos nas mesmas alegações, quer no seu pormenor, quer em função desta situação genérica da impreparação do pessoal e da própria Comissão Instaladora. E não se insiste neste ponto, uma vez que o Hospital se encontra integrado na Administração Regional de Saúde de Viseu e as pertinentes infracções se encontram amnistiadas pela alínea z) do artigo 1.º da Lei n.º 16/86, de 11/6.

Há, no entanto, um aspecto que não fica abrangido pelas considerações anteriores e se refere ao adiantamento no montante de 118606\$50, feito à empresa “Diamante Internacional”, com vista ao fornecimento de uma máquina de lavar louça.

Ora, não existe preceito legal que permite genericamente aos serviços fazer adiantamentos por conta das suas aquisi-

ções, antes havendo disposições que explícita ou implicitamente proibem que assim aconteça (Decreto n.º 22.257, de 25/2/33, artigo 35.º, 2.º, e instruções para a utilização do modelo n.º 689, das aquisições e formalidades a cumprir, publicadas ao abrigo do disposto no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 34 332, de 27/12/44, em particular os n.ºs 11.º e 12.º).

Quando a lei admite comportamento diverso, como sucede no caso do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18/8, relativo às empreitadas de obras públicas, têm o cuidado de garantir que os dinheiros adiantados não venham a ficar perdidos.

No caso presente, os responsáveis adiantaram a descoberto diversas importâncias, sem que a lei o consentisse, daí resultando que o Estado ficasse desembolsado da referida importância de 118 606\$50 pelo que a responsabilidade inerente a esta infracção não pode ser relevada ao abrigo do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 30 294, de 21/2/40.

O Senhor Procurador-Geral-Adjunto, no seu parecer de fls. 241, defende ponto de vista diferente daquele que o Tribunal já adoptara em sessão de 22/3/88, de que acima se deu conta, entendendo que a quantia em questão foi entregue não como adiantamento mas em cumprimento de uma cláusula do contrato. Este parecer não pode no entanto, ser aceite pelo Tribunal precisamente porque tal contrato, prevendo entregas antecipadas de numerário — que são verdadeiros adiantamentos — foi ilegalmente celebrado por essa mesma razão, não podendo, por isso mesmo, ser cumprido nesta parte. E o resultado da imprevidência está à vista, uma vez que o material não foi entregue, sem haver qualquer caução que permitisse efectivar o reembolso da importância adiantada.

Em consequência do quanto precede, são os responsáveis pela presente gerência, indicados a fls. 33, Dr. António de Almeida Pinho Bandeira, Eng.º Arménio Ângelo Lemos Quintela, Manuel de Oliveira Pinto, Ermelinda Pereira da Paixão e Maria Elisa A. Carvalhas Silva Tavares, condenados a repôr nos Cofres do Estado, solidariamente, a importância já referida de 118 060\$50.

A reposição deve ser efectuada no prazo de 90 dias a contar da notificação do presente acórdão, devendo ser imediatamente remetido ao Tribunal de Contas cópia autenticada da guia comprovativa dessê pagamento.

Feita a prova daquela reposição, o Tribunal pronunciar-se-á sobre a quitação daqueles responsáveis.

Não são devidos emolumentos.

Lisboa, 22 de Setembro de 1988

aa) *Francisco Pereira Neto de Carvalho*  
*Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*

Fui presente

a) *João Alves Cardoso*

## IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO

### SUMÁRIO:

Embora no acórdão se procure demonstrar os efeitos nocivos a que pode conduzir uma gestão em que na *mesma* pessoa se concentram poderes inconciliáveis, torna-se impossível elaborar um ajustamento minimamente seguro e correcto.

Daí a declaração de impossibilidade de julgamento.

Conselheiro Relator:  
Orlando Soares Gomes da Costa

Processo n.º 1496/70  
Sessão de 88/9/22

1. Conforme consta do relatório inicial e os autos mostram, a presente conta, relativa à gerência do ano de 1970, foi a primeira da Fundação-Escola a subir a julgamento do Tribunal de Contas, nos termos do n.º 6 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 548/70 de 12 de Novembro.

A solicitação do Secretário de Estado dos Ensinos Básico e Secundário, foi feita pela Inspeção-Geral de Finanças em 1979 sindicância à situação económica e financeira da Fundação, baseada em relatório preliminar mandado elaborar pelo MEIC, abrangendo o período decorrido entre os anos de 1958 a 1978.

2. Como mais significativos para o objectivo que se pretende, salientam-se os seguintes pontos do relatório final, dando conta, por um lado, das dificuldades encontradas pelos serviços da Inspeção e, por outro, das irregularidades detecta-

das durante o exame, referenciando-se sempre no final a indicação das respectivas folhas:

Logo no n.º 2 do Relatório se diz que a Junta Directiva, como órgão colectivo, nunca funcionou, sendo antes dominada única e exclusivamente pela acção do Sr. Engenheiro Gil, presidente da Fundação, em representação do estado. O representante dos ex-Grémios da Lavoura, segundo parece, nunca chegou a ser nomeado. O presidente, além de exercer as funções respeitantes à gestão, era quem controlava os dinheiros da Fundação, possuindo ao mesmo tempo a prerrogativa de emitir documentos (de receita). Além dos documentos de receita emitidos pela venda de produtos às entidades oficiais, outros havia respeitantes a vendas a particulares, cuja emissão e autorização se concentravam na sua pessoa. Quanto a documentos de despesa, estes não possuem qualquer assinatura comprovativa de que os gastos tivessem sido autorizados — fls 66;

A Fundação não possui plano de contas, nem contabilidade organizada de tipo digráfico, limitando-se a escriturar um livro de receitas, por origens. Os registos não oferecem o mínimo de credibilidade, porque não só não existiam órgãos tutelar e fiscalizador da Junta Directiva como porque esta, na generalidade do seu mandato, se concentrou numa única pessoa que, no plano organizativo, actuou como se fosse “o proprietário” dos bens, como ainda se verificava a agravante de não poder (ou não querer) dar a saber se a exploração era lucrativa ou deficitária — fls 68;

Quanto à acção tutelar do MEIC, ao que parece, teria sido ineficaz, já que relativamente à aprovação dos orçamentos, estes deixaram de ser elaborados a partir do exercício de 1974. De acordo com os elementos disponíveis, o inquiridor apenas consultou o orçamento de 1970, o único existente, desconhecendo-se se o mesmo foi ou não aprovado pelo MEIC — fls 66;

Um exemplar desse orçamento encontra-se no processo autuado de fls. 13 a fls. 16, e nele não consta qualquer elemento que leve a supor ter sido aprovado.

Concluído o exercício de 1970, foi verificado que encerrou com um saldo negativo de 44 990\$00 — fls 72;

Nos exercícios de 1971 e 1972, não há qualquer registo de receitas e despesas, muito embora tivesse havido receitas, e, no que se refere a pagamentos, além de não haver qualquer

registo, não há também qualquer documento comprovativo. Deste modo, constatou-se que, por falta de elementos, não foi possível determinar qual seria o saldo de caixa relativamente a Novembro de 1978 — fls 73 e 84;

A inexistência de inventários, o desconhecimento dos débitos e créditos a/ sobre terceiros, o não apuramento de resultados de exploração, a omissão de registos de pagamentos ou recebimentos, o registo sem documentos de suporte, a completa desorganização do arquivo tornaram inviável conhecer a situação económica e financeira da Fundação, através dos livros e registos e, bem assim, delimitar actuações que possam indiciar irregularidades. Quanto a este último aspecto poderá dizer-se que estava criado o ambiente para a sua prática — fls 68;

No que respeita aos aspectos de controlo interno, claramente se deduz que este não existe, pois não existe segregação de funções. O Engenheiro Gil, presidente da Junta Directiva, era quem tudo controlava, não sendo controlado por ninguém. A gestão da Fundação era exercida somente por si com a agravante de ter acesso directo ao controlo dos meios financeiros, e mais ainda, tinha a faculdade de emissão de documentos e também efectuava, nalguns casos, o registo dos respectivos documentos — fls 68;

A fundação tinha a si agregada uma escola oficial, patrocinada pelo MEIC, com alunos internos e externos. A Escola começou a funcionar em 1970, tendo sofrido várias transformações. As mensalidades cobradas abrangem o período de 1970 a 1977.

Em virtude de os documentos de receita respectivos, na sua grande maioria, não especificarem a que mês e ano se referiam as mensalidades escrituradas, adoptou-se a consulta directa dos recibos. Para isso, foi necessário adicionar todos os recibos correspondentes a cada exercício. No ano de 1970, atingiram o montante de 32 779\$40 — fls 58;

Outro aspecto que importa realçar prende-se com o controlo dos vários tipos de produção da exploração agrícola. Assim, não há qualquer tipo de registo que permita conhecer quanto se produziu de cada tipo de cultura, quanto se vendeu e se efectivamente tudo o que se produziu foi ou não vendido;

Como atrás já ficou dito, a Fundação apenas possuía um livro de “Caixa” ou um livro de “receitas e despesas”. Nestas

condições, não se elaboraram balanços de exercícios, contas de exploração, o que não permite emitir um juízo concreto e objectivo sobre a situação económica e financeira da Instituição — fls 69;

O cadastro dos bens não se encontra actualizado, resultando daí a impossibilidade de conhecer a totalidade dos bens que pertencem à Fundação;

Não foram elaborados os orçamentos, planos de actividade, bem como as contas de gerência a submeter às entidades competentes (excepção para as contas de gerência dos anos de 1970/1971);

Foi utilizado e desviado para fins alheios aos objectivos da Fundação diverso equipamento agrícola, nomeadamente um tractor vinhateiro, dois reboques, etc. — fls 70 e 71;

No exame dos grandes grupos de receitas, verificou-se que não foram contabilizadas as seguintes:

— vendas de vinho no montante de	40 842\$50
— mensalidades	113 370\$60
— vendas de cereais	4 783\$20
— vendas diversas desconhece-se o montante.	

No que se refere à análise das receitas, podem, em síntese, apresentar-se as seguintes conclusões: verificou-se que não houve o mínimo cuidado na escrituração dos registos; nem todas as vendas foram efectivamente registadas; e que houve vendas que não foram contabilizadas — fls 77, 78 e 82;

A análise das despesas tornou-se ineficaz em virtude da inexistência de controlo interno. Foi impossível comprovar se todas as despesas efectuadas foram efectivamente realizadas em benefício da Fundação. Nestas circunstâncias, algumas despesas parecem até revestidas de um carácter meramente fictício — fls 79;

Verificou-se, ainda, que existem diversos documentos de despesa que não foram registados, embora tivessem sido pagos, o que prova o descontrolo existente dos dinheiros da Fundação — fls. 80;

Dada a falta de balanços e demais notas explicativas, não é possível emitir um juízo de valor concreto e objectivo acerca da evolução da situação económica e financeira.

Assim, pelo mapa de receitas e despesas, se mostra que os resultados da exploração obtidos têm sido francamente negativos, verificando-se um crescimento regular das despesas a par de um decrescimento das receitas acentuado a partir do ano de 1967. O aludido mapa apresenta um prejuízo acumulado de 347 723\$30, que não corresponde à realidade, em virtude de não incluir as receitas dos anos de 1971 e 1972, bem como as correspondentes despesas, que se efectuaram necessariamente, embora o seu montante não possa ser determinado, dado não haver registos nem documentos comprovativos — fls. 55;

Por outro lado, não engloba receitas que efectivamente se realizaram por não terem sido contabilizadas.

No que respeita à análise da situação financeira, as limitações são ainda maiores, pois, em virtude de não haver balanços foi impossível aos serviços de inspecção pronunciarem-se sobre a capacidade financeira da Fundação. Não foi possível saber quais os débitos e créditos da Instituição e, não existindo inventários de existências, nada se pode concluir sobre esses elementos do activo e, por último, também não se conheceram os valores dos imobilizados afectos à Fundação.

Por último, das conclusões apresentadas pelo Inspector apontam-se as das alíneas:

- c) “os registos analisados não oferecem o mínimo de confiança” — fls. 85;
- d) não há nenhum controlo das receitas e despesas bem como das produções, compras, vendas e “stocks” de produtos, o que nos leva a pôr em dúvida se todos os produtos vendidos foram registados e se todas as despesas foram realizadas em benefício do Organismo;
- f) “a partir de 1967, os resultados de exploração dos exercícios têm vindo a ser negativos”... “a ocupação e exploração da Fundação por uma pseudo cooperativa, em 1976, privando-a de obter o seu normal fluxo de rendimentos, fácil é reconhecer que esta unidade caminha a passos largos para o descalabro económico”: e
- h) “o acordo de ocupação implicava o pagamento de indemnizações” “o reembolso do custo dos factores de produção respeitantes às sementeiras do ano de 1975/1976,

importâncias que até hoje se encontram em dívida pelos cooperadores. Apenas efectuaram o pagamento relativo à comparticipação de energia consumida em 1976, mantendo-se nas propriedades usufruindo das instalações e equipamento de forma gratuita” — fls. 86.

Por último, termina o relatório da sindicância, concordando com todo o exposto e acrescentando que não foi possível responder satisfatoriamente ao que fora superiormente determinado, nomeadamente apontar responsabilidades e apurar, com uma base mínima de confiança a situação da Fundação, impossibilitando a emissão de um parecer sobre os aspectos económicos e financeiros, posto que os serviços de inspecção tinham deparado com uma organização administrativa em estado de desagregação. Mais acrescenta que, “apesar de se ter verificado existir conta de depósitos à ordem no Banco Espírito Santo & Comercial de Lisboa, da Covilhã, não foi apresentado o registo comprovativo do movimento financeiro, nem se obteve, da parte daquela instituição de crédito, qualquer extracto de conta, não obstante solicitação nesse sentido”, e que foi impraticável a conferência do saldo em cofre e, paralelamente, controlar o saldo negativo, da ordem de 348 contos evidenciado pelo Caixa, com referência a 30 de Novembro de 1978, último mês registado” — fls. 88.

Conclui a Contadoria que os números apresentados na conta e os que posteriormente foram encontrados pela Inspecção não possibilitam um ajustamento que mostre com exactidão o movimento financeiro da Instituição.

Apresenta por isso o presente processo para efeitos do disposto no art.º 94.º do Regimento de 17 de Agosto de 1915 ou para qualquer outro que seja determinado.

Apesar de tudo, aponta ainda as seguintes irregularidades financeiras. Contrariamente ao disposto no art.º 13.º do Decreto com força de lei n.º 16 670, de 27 de Março de 1929, foram excedidas em 8 178\$00 e 230\$00 as verbas do “Cap.º 1.º — art.º 9.º n.º 2 — Pagamento de serviços e encargos não especificados” e do “Cap.º 2.º — art.º 14.º n.º 1 — Força motriz”, respectivamente.

O presidente da Junta Directiva informa que a razão do excesso foi devida ao facto de só tardiamente a Junta se aper-

ceber da ocorrência não tendo tido tempo de elaborar um orçamento suplementar, acrescentando que dos excessos verificados não resultaram prejuízos para a Fazenda Nacional — fls. 60.

A Fundação suportou o encargo dos descontos que ao pessoal competia satisfazer. No mesmo officio de fls. 60 e 61, o já referido gerente, justificando o procedimento do Organismo pelo facto de ter havido relutância por parte do pessoal em pagar os descontos, esclarece qua a Junta Directiva, apercebendo-se do erro cometido, iria repor a importância de 8 580\$00 nos cofres da Fundação, o que na verdade se verificou, como se comprova por fotocópia da guia de reposição, junta por linha ao processo.

3. Entretanto, o processo instaurado contra o presidente da junta directiva, Engenheiro Domingos Ferreira Filipe Gil foi arquivado por prescrição do procedimeno disciplinar.

4. A fls. 27 dos autos o Ex.<sup>mo</sup> Procurador-Geral-Adjunto veio promover que, nos termos do n.º 2 do artigo 94.º do Regimento do Tribunal de Contas, com base nos factos apontados o relatório inicial que, em seu entender consubstanciam uma absoluta impossibilidade de julgamento da conta, se citem os responsáveis pela gerência para alegarem o que lhes convier.

Deferindo ao promovido, o Tribunal ordenou a audição dos responsáveis que a fls. 109 e 117 apresentaram alegações, respectivamente o presidente e os dois restantes membros, estes já na pessoa dos seus herdeiros.

Pouco de útil oferecem tais alegações senão na medida em que os responsáveis, principalmente o presidente, afirmam a sua seriedade e boa-fé na administração da Fundação e a falta de apoio e controlo por parte do Ministério da tutela.

Apreciado de novo o processo em sessão do Tribunal pela secção respectiva, foi deliberado em sessão de 5 de Julho do corrente ano converter o presente processo de julgamento da conta de gerência em processo de impossibilidade desse julgamento por carência de elementos mínimos para a elaboração de ajustamento final.

5. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

Como se assinala no relatório inicial deste processo e os autos confirmam, é manifesta a forma desorganizada como o

serviço de contabilidade se encontrava e a carência de elementos indispensáveis, quer no âmbito de análise das receitas em que se verifica não haver o mínimo cuidado na escrituração dos registos, em que nem todas as vendas foram efectivamente registadas e contabilizadas, quer no que toca à análise das despesas em que se torna impossível comprovar se todas foram efectivamente realizadas em benefício da Fundação e isto por falta de controlo interno. É o que, por outras palavras, resulta da leitura do relatório da sindicância onde se salienta a impossibilidade da emissão de um parecer sobre os aspectos económico e financeiro, posto que os serviços de inspecção tinham deparado com uma organização administrativa em estado de desagregação.

Conclui, por seu lado, a Contadoria, apoiada apenas no estudo financeiro da gerência baseado nos números que a conta de gerência e o relatório da Inspecção indicam, que de tudo o exposto resulta não ser possível elaborar-se um ajustamento com alguma aparência de verdade e de exactidão.

Não há, assim, possibilidade de, com base nos elementos existentes, fazer a reconstituição exacta do movimento financeiro da Instituição de maneira a tirar conclusões minimamente seguras quanto à forma como foram administrados os seus dinheiros, seja na cobrança e recebimento de receitas, seja na aplicação e utilização das despesas, retirando qualquer rigor ao movimento financeiro global realmente efectuado.

No relatório inspectivo não há alguma referência a qualquer desvio individualizado de fundos nesta gerência, nem se aponta ter havido locupletamento por parte dos gerentes.

Verifica-se, no entanto, que, contrariamente ao disposto no art.º 13.º do Decreto c.f.l. n.º 16 670, de 27 de Março de 1929, foram excedidas em 8 178\$00 e 230\$00 as verbas do “cap. 1.º art.º 9.º, n.º 2 — Pagamento de serviços e encargos não especificados” e do “cap. 2.º — art.º 14.º, n.º 1 — Força motriz”, respectivamente, infracção financeira que, no entanto, foi amnitiada pela Lei n.º 16/86, de 11 de Junho — alínea z) do seu art.º 1.º.

Do mesmo modo, outra infracção financeira foi praticada: a Fundação suportou o encargo dos descontos que ao pessoal competia satisfazer.

Quanto a esta, e em conformidade ao que consta do officio de fls. 60, o presidente da Junta explica o procedimento alegando que o pessoal tinha relutância em pagar os descontos. No entanto, esclarece que a Junta, apercebendo-se do erro cometido, repôs a importância devida no montante de 8 580\$00 nos cofres da Fundação, o que se comprova pela guia junta por linha ao processo.

Por tudo o que vem de expor-se torna-se inevitável concluir pela inexistência de elementos para a elaboração de um ajustamento correcto da conta em apreço e, consequentemente, pela impossibilidade de proceder ao julgamento respectivo.

Assim e por tais fundamentos, acordam os Juizes do Tribunal de Contas, reunidos em sessão plenária, em declarar a absoluta impossibilidade de julgamento da conta de gerência da Junta Directiva da Fundação-Escola Quinta da Lageosa — Belmonte, relativa ao período decorrido de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1970 e em mandar arquivar o processo.

Cumpra-se o disposto no n.º 5 do artigo 94.º do Regimento do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto n.º 1 831, de 17 de Agosto de 1915.

Não são devidos emolumentos.

Devolva-se o processo disciplinar apenso aos autos.

Lisboa, 22 de Setembro de 1988.

aa) *Orlando Soares Gomes da Costa*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho*  
*Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaia*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*João Pinto Ribeiro*  
*Manuel António Maduro*  
*João Manuel Fernandes Neto*

Fui presente:

a) *José Alves Cardoso*

## RESPONSABILIDADE FINANCEIRA — FRACCIONAMENTO DE DESPESAS

### SUMÁRIO:

- 1 — As despesas de tradução do Regulamento do C.E.P., porque não se reportam a serviços incluídos no conteúdo normal dos funcionários do Ex-Fundo de Abastecimentos, não podem ser qualificadas de trabalho extraordinário (cfr. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 110-A/81 de 14/5), mas sim de prestação de um serviço de carácter excepcional susceptível de contrato com terceiros (artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84 de 3/2).
- 2 — Tendo aquele serviço de tradução sido prestado por funcionários do próprio organismo, mais correcto seria a sua qualificação como acumulação susceptível de gratificação a atribuir pela rubrica 0.2 (artigo 6.º n.º 1 a) do Decreto-Lei n.º 110-A/81).
- 3 — Tendo o despacho ministerial autorizador de despesa para beneficiação de instalações até 1300 contos incidido sobre proposta abrangendo “aquisição e obras de electricidade, carpintaria, canalização e pinturas” não é lícito abrigar nele apenas despesas de pintura no valor de 1 037 667, imputando o excesso de 325 983\$00 relativo às restantes despesas na alçada do C.A. do organismo.
- 4 — Tal fraccionamento viola o artigo 24.º n.º 1 e 5 do Decreto-Lei n.º 211/79 de 12/7, configurando o referido excesso uma despesa sem despacho autorizador (cfr. artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18 381 de 24/5/1930) a implicar responsabilidade financeira dos agentes.

- 5 — A dotação do 4.5 M.C. do orçamento do Ex-Fundo de Abastecimento criada pelo despacho conjunto N.F.P./M.I.E. (D.R. 2.ª Série de 30/1/84), proferido sem que a tempo tivesse sido publicada qualquer norma habilitadora, ainda que tal despacho se considere supervenientemente “legalizado” pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 38/84 de 2/2, não podia ter sido utilizada para concessão de subsídios sem regulamentação complementar de “implementação de medidas de política energética”.
- 6 — Não basta a inscrição orçamental para que se possa efectuar uma despesa, já que para além disso, importa a existência de norma que a autorize e que haja cabimento (artigo 13.º do Dec. 18 381).
- 7 — A falta de sistema adequado de informação financeira com a conseqüente determinação dos saldos devedores e credores por estimativa ou por elementos fornecidos pelas entidades onde o Ex-Fundo de Abastecimento intervém, bem como a falta de controlo da arrecadação das receitas, são insuficientes para servir de suporte a qualquer juízo de censura sobre a gestão dos responsáveis, atenta a falta de regulamentação jurídica da respectiva actuação conforme se reconhece no Despacho Conjunto dos S.E.O./S.E.A.C.I.P. publicados no D.R., 2.ª Série, de 30/5/84.

Conselheiro Relator:  
Alfredo José de Sousa

Processo n.º 2 312/84  
Sessão de 88/9/22

I — O conjunto das irregularidades imputadas no bem elaborado relatório inicial ao ex-Fundo de Abastecimento relativos à gerência de 1984, pode perspectivar-se a dois níveis: legalidade da realização das despesas e regularidade da gestão financeira.

1.º — Quanto à legalidade das despesas, assinala a Contadoria:

- a) a funcionária Maria Virgínia P. G. Martins Casimiro, tendo trabalhado apenas 48 dias em virtude de se encontrar na situação de licença sem vencimento, recebeu subsídio de Natal no montante de 48 740\$00, quando apenas tinha direito a 8 124\$00 nos termos dos

art.ºs 5.º n.º 1 e 2 e 18 n.º 2 do Decreto-Lei n.º 496/80 de 20/X;

- b) as despesas (autorizadas ministerialmente) no valor de 40 000\$00 e 20 000\$00 decorrentes de pagamentos feitos a um técnico superior e uma dactilógrafa pela tradução de um Regulamento da C.E.E. efectuada em regime de “tarefa” fora do horário normal foi contabilizada em “abonos diversos — numerário 06” quando devia ter sido suportada pela rubrica “03 — horas extraordinárias”;
- c) não se encontram documentadas através de comprovantes das transportadoras (recibos ou fotocópia do título de transportes) as despesas com transportes urbanos (vinhetas p/ passe social, táxis, autocarros e metropolitano no valor de 101 521\$00 contabilizadas em deslocação-compensação de encargos — 14”;
- d) pela rubrica “aquisição de serviços — não especificados (31)” foi paga a gratificação autorizada por despacho de S.E.O., no valor de 570 000\$00 aos sete elementos que constituíram o “grupo de trabalho adubos”, não se encontrando porém legalmente identificada como gratificação a natureza do abono atribuído (Despacho da S.E.O. de 16/Out. conjugado com o Decreto-Lei n.º 737/76), devendo na parte relativa aos dois técnicos do ex-Fundo de Abastecimento que integravam a comissão, ter sido contabilizada por “03 — horas extraordinárias”;
- e) tendo sido autorizadas pelo S.E.O. obras de beneficiação das instalações dos serviços até ao limite de 1 300 000\$00, com dispensa de concurso, por adjudicação directa, a respectiva despesa foi ultrapassada em 323 983\$00;
- f) foram pagos 6 220 contos à firma Ernest & Whinney e C.<sup>a</sup>, por serviços de auditoria sem observância do regime do Decreto-Lei n.º 211/79 de 12/7 no que respeita a consulta de pelo menos, 3 firmas especializadas (art.º 4.º e 5.º);

- g) contratação por 6 meses de 3 “tarefeiros” (1 operador de reprografia e 2 contínuos), com remuneração constante à letra T sem observância do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 166/82 e art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 41/84 — não redução a escrito nem submissão a visto —, abonando-os pela rubrica “31.00 — aquisição de serviços — não especificados” em lugar de “01.04 — Pessoal contratado não pertencente aos quadros” com atribuição de subsídio de refeição pela rubrica “04 — Alimentação e alojamento”;
- h) nem sempre as aquisições foram precedidas de consulta a três entidades — caso de mobiliário adquirido à IMO — Indústrias Metalúrgicas Ld.<sup>a</sup> (109 contos) —, ou de autorização de despesa de contrato escrito — caso do equipamento adquirido à Rank Xerox (245 contos) —, violando-se o disposto nos art.ºs 4.º, 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 211/79, não se exigindo também o cumprimento do art.º 17.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 103/80 (prova de pagamento das dívidas à Previdência) ou do Decreto-Lei n.º 352/82 (imposto de transacções);
- i) em recibos relativos a pagamentos relativos às rubricas 40-7-a) e 56-1-a) o imposto de selo foi pago por meio de estampilhas em vez de guias, contrariando o art.º 167.º do Regulamento do Imposto do Selo (Decreto-Lei n.º 134/81 de 29/5 e Decreto-Lei n.º 154/84 de 16/5);
- j) pela “dotação para implementação de medidas de política energética” (criada pelo Despacho conjunto dos M.F.P. e M.I.E., D.R. 2.ª Série, de 30/1/84) foram efectuados pagamentos a diversas entidades privadas, cuja legalidade foi posta em causa no relatório do exame às contas feito pelo I.G.F.

2.º — No que concerne à regularidade da gestão financeira refere-se no relatório inicial que as receitas cobradas directamente pelo F.A., que representam cerca de 96% das receitas totais (98 milhões de contos) são liquidadas com base em dados fornecidos pelos diversos organismos cujo controlo não é feito por falta de adequado sistema de informação.

A inexistência de um sistema de informação de gestão que tenha por base adequados suportes para a recolha e registo de dados financeiros (notas de débito, notas de crédito, recibos, etc., todos pré-numerados, de cor e formato convenientes) e um adequado plano contabilístico (baseado no P.O.C.), dá origem à determinação de saldos devedores e credores ou por estimativas ou por comunicação de saldos parcelares por parte dos organismos onde o F.A. intervém.

Em 31/12/84 a conta de *devedores* apresentava um saldo de 29,8 M.C. e a de *credores* um saldo de 278,4 M.C., avultando nesta o da Petrogal (46,3 M.C.), IAPO (80,5 M.C.) e da EPAC (127,7 M.C.).

II — Em sessão de 24/XI/87 o Tribunal deliberou mandar ouvir os responsáveis sobre tais irregularidades.

Citados, apenas apresentaram alegações os Drs. João Carlos C. S. M. Martins Moreira e José Alfredo M. Simões Manaia, das quais decorre em síntese:

1.º — Quanto à legalidade das despesas:

- a) foi já efectuada a reposição do subsídio de Natal pago a Maria Virgínia P. M. Casimiro;
- b) regularidade da classificação adoptada para as despesas com a tradução do regulamento da C.E.E. pagas aos dois funcionários, não se eceitando a sua justificação como horas extraordinárias;
- c) era prática do F.A. não exigir comprovantes dos custos dos transportes e nunca tal facto mereceu reparos do Tribunal de Contas;
- d) não aceitação da classificação das despesas com o “grupo de trabalho dos adubos” como horas extraordinárias sustentando-se a classificação adoptada;
- e) mantém-se que as obras de beneficiação das instalações autorizadas pela S.E.O. importaram em 1 037 671\$00, sendo certo que outras pequenas obras urgentes foram autorizadas pelo Conselho Administrativo, por se tratarem de despesas de pequeno porte;
- f) a escolha da firma de auditores Ernest and Winney resultou da maior facilidade de realização imediata do

trabalho, principalmente na área do relacionamento com a Petrogal, e do facto de ser “boa conhecedora do Fundo de Abastecimento”, não se vendo “como se possam aplicar à aquisição destes serviços a legislação relativa à aquisição de bens, pois o contrato de auditoria é sem dúvida um contrato de aquisição de serviços e não de aquisição de bens”;

- g) reitera-se que na contratação de tarefeiros se estava “perante um trabalho não normal e sazonal” “para suprir a necessidade de contínuos” “que não se conseguiu transferir de outros serviços públicos”, sendo impraticável o concurso para preenchimentos das respectivas vagas face à carência de estruturas para o efeito, aceitando-se as observações feitas pela contadoria quanto às classificações dos respectivos abonos;
- h) aceitam-se as observações quanto a certas aquisições de bens e nada se adianta quanto à infracção ao Regulamento do Imposto de selo;
- i) invoca-se o art.º 9.º § 2.º do Decreto-Lei n.º 39 035 de 15/12/1952 quanto à realização das despesas por conta da “dotação para implementação das medidas de política energética”.

2.º — No respeitante às observações sobre regularidade da gestão financeira:

- a) apesar de os organismos corporativos e de coordenação económica, que realizavam as operações de abastecimento público de mercadorias essenciais cujo custo o F.A. suportava em parte, serem obrigados a fornecer todos os elementos de informação solicitados — art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 39 035 — tal sistema nunca funcionou bem antes do 25 de Abril e praticamente deixou de funcionar posteriormente;
- b) só a partir de 1979 apareceram as primeiras medidas tendentes a uma disciplina financeira do F.A. (despacho do M.E., D.R., 2.ª série, de 12/12/79; resolução n.º 363-E/79 do C.M. — D.R., 1.ª série, de 29/11; Des-

pacho conjunto das S.E.O. e ACIP — D.R., 2.<sup>a</sup> série, de 30/5/84, — D-L. n.º 19/83 de 21/1);

- c) os elementos de informação que chegavam ao F.A. tinha em vista sobretudo satisfazer necessidades de tesouraria dos organismos interventores, pelo que se tentou criar um sistema de contabilidade de exploração digráfica baseada em elementos previsionais, nomeadamente fundados no conhecimento de planos de abastecimento e importação;
- d) porque o sistema de contabilidade existente era insuficiente todos os recebimentos e pagamentos àquelas entidades eram realizados “por conta” de contas a conhecer e a conferir;
- e) foi por iniciativa do F.A. que se identificaram anomalias e situações ilegais em alguns desses organismos, como a I.A.P.O. e a E.P.A.C., através de inspecções feitas pela I.G.F. e foi por pressões da F.A. que se publicou o Decreto-Lei n.º 19/83;
- f) como não podia impor aos organismos de coordenação económica a solução de problemas de gestão e organização administrativa, o F.A. solicitou à I.G.F. colaboração para se estabelecerem regras uniformes de prestação de contas e escrituração.

III — O Digno representante do Ministério Público não se opõe ao julgamento de quitação quer porque as infracções relativas à realização de despesas são de relevar quer porque as deficiências de gestão, contabilidade e controlo não comportam responsabilidade financeira.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

A irregularidade mencionada em I, 1.º a), mostra-se sanada, uma vez que foram repostas as quantias indevidamente abonadas.

As despesas de tradução do Regulamento da C.E.E. (I, 1.º b)) porque não se reportam a serviços incluídos no conteúdo normal dos respectivos funcionários (cfr. art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 110-A/81 de 14/5), não podem ser qualificados de trabalho extraordinário.

Trata-se de um abono pela prestação de um serviço de carácter excepcional, que podia ter sido objecto de um contrato com terceiros (art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84 de 3/2), mas que tendo sido prestado por funcionário do próprio organismo mais correcto seria qualificá-lo com acumulação susceptível de gratificação (cfr. art.º 6.º n.º 1 a) do Decreto-Lei n.º 110-A-81) a atribuir pela rubrica 0.2.

Teria sido também esta a correcta qualificação da despesa com o “grupo de trabalho adubos” (I, 1.º d)).

Não tendo havido propósito de fraude nem dano para o Estado releva-se a responsabilidade financeira inerente a estas duas irregularidades (art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 30 294, de 21/2/1940).

Pela mesma razão se releva a responsabilidade decorrente da falta de comprovantes das despesas de transporte (I, 1.º c)).

Quanto ao excesso de 325 983\$00, relativamente à despesa autorizada para a beneficiação de instalações (I, 1.º e)), impõe-se concluir que esse excesso ocorreu.

Na verdade, o despacho ministerial que autorizou tal despesa até ao montante de 1 300 contos, incidiu sobre uma proposta dos serviços que abrangia aquisições e obras de electricidade, carpintaria, canalização e pinturas (fls. 6 a 9 do apenso III), pelo que não é lícito autorizar apenas as despesas relativas à pintura (1 037 667\$00) e abrigá-las no referido despacho, imputando as restantes à alçada do C.A. do organismo.

Tal fraccionamento viola o disposto no art.º 24.º n.º 1 e 5 do Decreto-Lei n.º 211/79 de 12/7, pelo que o referido excesso configura uma despesa sem despacho autorizador (cfr. art.º 14.º do Decreto n.º 18 381 de 24/5/1930).

A responsabilidade financeira inerente a tal infracção seria de reduzir a multa nos termos do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 30 294, que todavia não é de efectivar por estar abrangida pela amnistia do art.º 1.º z) da Lei n.º 16/86 de 11/6.

No que concerne à despesa com a auditoria efectuada pela firma Ernest and Winney e C<sup>a</sup>. (I-1.º f)) não existe qualquer infracção financeira, já que estava dispensada a realização de concurso e de consulta de 3 entidades por o respectivo contrato vir na sequência de contratos anteriores com a mesma finalidade (ver fls. 21, apenso I) — art.º 5.º n.º 4 a) e n.º 5 do Decreto-Lei n.º 211/79.

O mesmo não se pode dizer dos ajustes directos — IMO — Indústrias Metalúrgicas Ld.<sup>a</sup> e Rank Xerox (I, 1.º h)), mas a respectiva responsabilidade financeira é de relevar por não ter havido propósito de fraude nem dano para o Estado.

No que concerne aos contratos com 3 “tarefeiros” (I, 1.º g)), obtida a autorização ministerial (fls. 26 do apenso I) cumpria aos gerentes formalizar contrato por escrito (o despacho autorizador não o dispensou) e submetê-lo a visto. É uma exigência do art.º 1.º n.º 1 d)) do Decreto-Lei n.º 146-C/80, qualquer que seja o seu enquadramento jurídico de tais contratos, sob pena de responsabilidade financeira (art.ºs 28.º e 39.º do Decreto com f.l. n.º 22 257 de 25/2/33 e art.º 20.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 459/82 de 26/11). Todavia como não se mostra ter havido propósito de fraude nem dano para o Estado, pois foram despesas com contrapartidas recebidas, a multa aplicável nos termos do art.º 1.º do citado Decreto-Lei n.º 30 294, está também amnistiada.

IV — E porque a infracção relativa ao imposto de selo dos recibos (I, n.º 1 i)) não é da competência deste Tribunal e além disso, está amnistiada (art.º 1.º t) da Lei n.º 16/86), resta a questão da legalidade dos pagamentos a entidades privadas pela “dotação pela implementação de medidas de política energética” (I, 1.º j)).

Esta dotação no valor de 4,5 M.C., fixado no orçamento do F.A., foi criada pelo despacho conjunto M.F.P./I.E. de 11/1/84 “para implementação de medidas de política energética, designadamente na área da economia e da diversificação de energia”, a qual deveria ser “transferida para os *organismos a indicar* pelo Ministro da Indústria e Energia *na respectiva tutela*”. (D.R., 2.ª série, de 30/1/84).

Ao abrigo de tal Despacho o ex-F.A. atribuiu 1 757 307 contos a entidades privadas (Cedintec, A.I.P. e E.I.D.).

A I.G.F. no relatório de exame realizado à presente gerência (apenso II) levantou dúvidas sobre a legalidade destes subsídios, com base num parecer jurídico interno que conclui podem beneficiar dos mesmos “os organismos públicos” sob tutela do M.I.E., havendo uma “lacuna de regulamentação” do processo da respectiva atribuição.

Este parecer jurídico mereceu o despacho do S.E.O. de 30/6/85 onde se afirma que “por organismos sob tutela do Ministério da Indústria e Energia, se tem entendido todas as entidades públicas e privadas que, por força da actividade prosseguida, sempre que têm de contactar a Administração o façam através daquele Ministério”.

Efectivamente à data do referido despacho (11/1/84) nenhuma lei habilitadora havia sido publicada.

Apenas o art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 38/84 de 2/2 veio dispor que “por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Plano e da Indústria e Energia será anualmente fixada no orçamento do Fundo de Abastecimento uma dotação para a implementação de medidas de política energética, designadamente nas áreas de economia e diversificação de energia”.

Se é defensável que a superveniência desta norma legalize o referido despacho na parte em que *fixa a dotação*, já não se aceita que, *sem regulamentação complementar para assegurar a execução* da “implementação de medidas de política energética”, se praticassem actos administrativos de atribuição de subsídios por conta de tal dotação.

Essa regulamentação tornava-se necessária não só para a definição dos beneficiários dos subsídios como do processo da respectiva atribuição e do controlo da sua utilização, e ainda da competência do ex-F.A. em todo este esquema.

Afigura-se-nos que tal regime só veio a ser delineado com o Decreto-Lei n.º 250/86 de 25/8, e recentemente com o Decreto-Lei n.º 188/88 de 27/5, donde, além de mais, decorre que podem ser candidatos aos subsídios entidades privadas.

No caso vertente a ilegalidade da atribuição de subsídios não reside no facto de os seus beneficiários serem entidades privadas mas sim na falta de regulamentação do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 38/84, e conseqüente falta de suporte normativo bastante para prática dos actos de atribuição de subsídios por conta da referida dotação (sobre o princípio da legalidade nos actos administrativos de *prestação*, como os ora em causa, ver Sérvulo Correia, Ilegalidade e Autonomia Contratual, pág. 258).

É que não basta a inscrição orçamental pois que toda a despesa tem de obedecer a três requisitos para ser legal (cfr. art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 18 381): lei que a autorize, inscrição orçamental e respectivo cabimento (cfr. Trindade Pereira,

O Tribunal de Contas, pág. 151; Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, pág. 386).

Acresce que não cabia nas atribuições do ex-F.A., por falta de norma expressa, a competência para realizar tais despesas, ainda que sob a indicação do M.I.E., conforme decorre do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 36 501 de 9/9/47 e do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 45 151 de 22/7/63.

Daí que se imponha concluir que o F.A. foi tão só a “longa manus” ministerial com funções de tesouraria, das verbas inscritas no seu orçamento que deveriam ser “transferidas para os organismos a indicar pelo Ministro da Indústria e Energia” independentemente do seu acordo prévio. Assim, nos termos do § único do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 19/83 de 21/1 não pode ser assacada aos respectivos gerentes a responsabilidade financeira decorrente da eventual ilegalidade dos actos do M.I.E. que ordenaram o pagamento dos subsídios através da referida dotação orçamental.

Além da legalidade da atribuição de tais subsídios acresce que conforme decorre do relatório da inspecção a um dos beneficiários — o CEDINTEC — elaborado pela I.G.F. (anexo V), se verifica duvidoso que tenham sido atribuídos para o fim visado pela respectiva dotação, não tendo havido sequer controlo da sua real aplicação nem prestação de contas por aquele organismo.

V — Restam assim as observações do relatório inicial sobre a gestão financeira, uma vez que cabe a este Tribunal julgar “da regularidade da respectiva administração” (art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 39 035).

A elaboração do orçamento do F.A., bem como o exercício das suas funções, baseava-se nos elementos que “os organismos corporativos e de coordenação económica” deviam fornecer ao respectivo C.A. por força do art.º 5.º e 6.º § 1.º do Decreto-Lei n.º 39 035.

Por seu turno face ao disposto no art.º 5.º do mesmo diploma a “liquidação das receitas” e o seu depósito na C.G.D. à ordem do F.A., competia não a este, mas àqueles organismos e outras entidades.

Perante este regime da auto-liquidação das receitas do F.A. pelos respectivos contribuintes, difícil se tornava um eficaz con-

trola da sua arrecadação por inexistência de regulamentação jurídica adequada que proporcionasse instrumentos para o efeito.

Por outro lado, para além do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 36 051, não se encontra qualquer quadro normativo que servisse de suporte às transferências para o sector público e privado adequadas à satisfação das atribuições do F.A. (estabilização dos preços dos bens essenciais e regularização do abastecimento) bem como ao critério do respectivo cálculo e subsequente controlo.

Perante isto, afigura-se-nos que restaria aos gestores pautarem a sua actuação pela execução das decisões da tutela na sequência da conjuntura política, económica e social (cfr. § 2.º do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 45 151 de 22/7/63, na redacção do Decreto-Lei n.º 45 410 de 6/12/63).

Desta situação se dá conta o Decreto-Lei n.º 19/83 de 21/1 ao sujeitar à prévia consulta do M.F.P. todas as “medidas económicas que originem despesas ou reduzam receitas para o Fundo de Abastecimento” e sobretudo o Despacho Conjunto das S.E.O.S.F.A.C.I.P. publicado no D.R., 2.ª série de 30/5/84, sobre a necessidade de implementação de um sistema básico de informação de gestão para servir as relações do F.A. com os organismos em que intervém.

Deste modo os factos apontados — falta de sistema adequado de informação financeira, e conseqüente determinação dos saldos devedores e credores por estimativa ou por elementos fornecidos pelas entidades onde o F.A. intervém — são insuficientes para, por si só, servirem de suporte a qualquer juízo desfavorável sobre a actuação dos gestores.

Neste enquadramento do F.A. configurava-se mais como um serviço simples de Ministério do que como um organismo dotado de autonomia administrativa e financeira.

Acresce finalmente que não sendo a situação em apreço específica desta gerência, pois que se vem verificando em gerências anteriores com conhecimento do respectivo Ministério da tutela (cfr. R.C.M. n.º 363-E/79 de 29/12), e com julgamento das respectivas contas sem qualquer reparo deste Tribunal, não tinha cabimento qualquer censura no processo em causa (cfr. art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 37 796 de 29/3/50 e art.º único do Decreto-Lei n.º 37 819 de 13/5/50).

VI — Pelos fundamentos expostos:

- a) julgam o Conselho Administrativo do Fundo de Abastecimento, pela sua gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1984 quite pela indicada responsabilidade, devendo o saldo que lhe é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte;
- b) ordenar a remessa de cópia deste acórdão à Contadoria da Conta Geral de Estado, a fim de o seu conteúdo ser tido em consideração na elaboração de futuros processos, designadamente quanto a regularidade dos subsídios concedidos ao abrigo do D-L. do M.F.P./I.E. de 11/1/84 e às ineficiências organizativas do F.A.;
- c) ordenar a remessa deste acórdão à I.G.F., em virtude de se haver debruçado sobre o relatório da respectiva inspecção.

Emolumento: 600 000\$00.

Lisboa, 22 de Setembro de 1988.

- aa) *Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*Pedro Tavares do Amaral*

Fui presente:

- a) *José Alves Cardoso*

## FALTA DE CONTRATO ESCRITO E VISTO — RELAÇÃO DE CHEQUES

### SUMÁRIO:

- 1 — A falta de redução a contrato escrito da realização de tarefas avulsas de conservação do imobilizado, e a sua correspondente submissão a visto, representa infração financeira punível com multa.
- 2 — O não envio da relação de cheques emitidos durante o ano económico pelo Organismo, envolve responsabilidade financeira punível com multa.

Conselheiro Relator:  
João Pinto Ribeiro

Processo n.º 1 368/81  
Sessão de 88/10/04

De acordo com o Relatório da Contadoria, durante a liquidação da conta verificou-se o seguinte:

1 — Na conta de “Sindicatos”, a débito da conta de gerência, encontra-se contabilizada a importância de 36 486\$80 a título de quotizações sindicais, enquanto nas relações Mod. 9 o montante indicado é de 11 241\$50.

O organismo esclareceu (ofício a fls. 87) que a importância de 11 241\$50 só se refere aos descontos efectuados a partir do mês de Outubro, data em que os vencimentos passaram a ser processados informaticamente, verificando-se até aí que tais descontos (no montante de 25 245\$50) não aparecem lançados nas folhas de vencimentos por os modelos dos mesmos não estarem adaptados para tal registo. Como a Contadoria procedeu à verificação dos documentos de despesa relativos a esta

conta e constatou que incluem relações de descontos no montante global de 36486\$80, igual ao declarado como receita, considera-se sanada esta deficiência.

2 — Foi efectuado em abono mensal a José Benedito nos montantes de 11 800\$00 (de Janeiro a Maio) e de 13 750\$00 (de Junho a Dezembro), decorrente de um acordo, não reduzido a escrito com a Santa Casa da Misericórdia de Mirandela em data anterior a 1970, para a realização de tarefas avulsas de conservação do Imobilizado pagas por importância fixa estipulada periodicamente, por indexação ao funcionalismo público.

3 — Contrariando o disposto no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 465/80, de 14 de Outubro, foram abonadas horas extraordinárias aos Chefes de Secção pelos montantes de 2 708\$00, 4 660\$00 e 31 448\$00.

Confrontado o Organismo com a irregularidade, este providenciou pela reposição daquelas importâncias, o que se verificou nos Cofres do Estado por guia processada a fls. 135, sanando a respectiva irregularidade.

4 — Contrariando o disposto no n.º 7 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 62/79, de 30 de Março, foram abonadas horas extraordinárias além de 1/3 do vencimento ao pessoal administrativo do Hospital, cujo montante total ascendia a 12 746\$00.

Confrontado o Organismo com a situação, e convidado a repor as respectivas importâncias, tal veio a verificar-se por guias processadas a fls. 167 a 171, considerando-se igualmente sanada esta irregularidade.

5 — Os montantes inscritos, a débito e a crédito, na conta 2.4 — Sector Público Estatal não se harmonizavam com os saldos transitados e a transitar: o total de descontos arrecadados ascendia a 2 928 897\$60 e a uma das guias de entrega a 2 856 778\$00.

Solicitudes esclarecimentos ao Organismo pela Contadoria, aquele procedeu às necessárias correcções após o que os montantes apurados se mostram correctos e harmonizados com os saldos evidenciados na gerência, o que fica demonstrado por mapa constante do Relatório inicial da Contadoria a pág. 10. Sendo assim, considera-se esta deficiência igualmente regularizada.

6 — O Organismo não remeteu relação de cheques emitidos e não sacados durante 1981.

O Digno Representante do Ministério Público não se opõe ao julgamento de quitação porque as irregularidades apontadas ou estão já sanadas ou não implicam responsabilidade financeira ou constituindo infracções financeiras estão ao abrigo da amnistia nos termos do artigo 1.º da alínea z) da Lei n.º 16/86.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Sanadas as irregularidades dos pontos 1, 3, 4 e 5 resta apreciar as irregularidades dos pontos 2 e 6.

Quanto à irregularidade do ponto 2, está-se perante uma situação que deveria ter sido reduzida a contrato escrito e posteriormente submetida a “visto” nos termos do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio. Verifica-se assim infracção dos preceitos legais que regulam a realização de despesas públicas, punível com multa nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 31 294 de 21/2/1940, que se encontra, porém amnistiada de acordo com o artigo 1.º, alínea z) da Lei n.º 16/86, de 11 de Junho.

No que respeita ao ponto 6, tal irregularidade envolve responsabilidade financeira punível com multa nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei 29174 de 24/11/1938, cujo limite máximo seria metade dos vencimentos dos responsáveis. Os montantes destes, constante a fls. 152 do processo, mostram que a infracção em causa se encontra igualmente amnistiada ao abrigo da referida disposição da Lei 16/86, pelo que nada se determina.

Pelos fundamentos expostos acordam em julgar o Conselho da Gerência do Hospital Distrital de Mirandela, pela sua gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1981, quite pela indicada responsabilidade, devendo o saldo que lhe é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Sem emolumentos.

Lisboa, 4 de Outubro, de 1988.

aa) *João Pinto Ribeiro*  
*Manuel António Maduro*  
*João Manuel Fernandes Neto*

Fui presente:

a) *José Alves Cardoso*

## AJUDAS DE CUSTO — CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO

### SUMÁRIO:

- 1 — Os abonos de ajudas de custo a pessoal que, embora pago pela rubrica “31.00 — Aquisição de serviços não especificados”, que prestava serviço no âmbito de contrato de trabalho a termo certo não reduzido a escrito, não tem suporte normativo directo no Decreto-Lei n.º 519-M/79 de 28/12.
- 2 — Todavia o regime geral do contrato individual de trabalho, aplicável por força do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 280/85 de 22/5, segundo o qual aos trabalhadores são devidos os custos das deslocações em serviço da entidade patronal (artigo 24.º n.º 3 e 88.º do Decreto-Lei n.º 49 408 de 24/11/69) e o princípio da equiparação remuneratória entre o regime de emprego e o regime de carreira (artigo 3.º n.º 3 e artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 248/85 de 15/7) podem sustentar a aplicação analógica do Decreto-Lei n.º 519-M/79 e a consequente legalidade daqueles abonos.
- 3 — A não redução a escrito nem sujeição a visto dos contratos de trabalho a prazo certo, implica responsabilidade financeira — reposição de quantias indevidamente pagas — dos gerentes que os celebraram (artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 280/85), a qual porém, por ser de reduzir a multa até 150 000\$00 dadas as condições do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 30 294 de 21/2/1940, está ao abrigo da amnistia do artigo 1.º, z), da Lei n.º 16/86 de 11/6.

I — Socorrendo-se do relatório da auditoria efectuada pela firma especializada “Coopers & Leybrand” que assessorou e deu apoio técnico a funcionários da D.G.T.C. (tudo conforme deliberação deste Tribunal de 17/6/86 e com o suporte legal do art.º 6.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 313/82 de 5/8), a contadoria no seu relatório inicial assinala as seguintes irregularidades:

- a) abonos pela rubrica “14.00 — Deslocações — compensação de encargos” a pessoal pago pela rubrica “31.00 — Aquisição de serviços não especificados”, recrutado “para trabalhos esporádicos ou sazonais”, contrariando o art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 519-M/79 de 28/12;
- b) a quase totalidade da verba “31.00 — Aquisição de serviços — não especificados” foi paga a pessoal exercendo funções com carácter de permanência, embora eventual, cujos contratos, nos termos do art.º 17.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 41/84 de 3/2 (ou nos termos do art.º 10.º n.º 3 *i*) e n.º 4, uma vez que se trata de uma “estrutura de projecto”) deveriam ter sido sujeitos a visto, o que não sucedeu;
- c) falta de documentos comprovativos das entregas ao I.U.T.A.D. para a realização de estudos no âmbito da agricultura da região;
- d) inscrição a crédito da conta de gerência de 1 068 966\$00 a qual deveria ser incluída no saldo que transita para a gerência seguinte, porquanto, embora constituindo encargo assumido, não constitui despesa efectivada na gerência, por o respectivo cheque se encontrar ainda no cofre do organismo, contrariando-se as Instruções deste Tribunal, publicadas no D.R., 1.ª série, de 13/11/85;
- e) inclusão de todo o custo da aquisição da central telefónica, de que o cheque anteriormente referido é uma parte, na presente conta, quando a mesma só é utili-

- zada no projecto em pequena parte sendo a maior utilização dada pela C.C.R. em cuja sede foi instalada;
- f) falta de controlo da comparticipação de 15 % sobre os montantes dos investimentos devida às autarquias a pagar pela rubrica “Contas de ordem — P.D.R.I.T.M. — componente não agrícola”, a qual resulta superior aos valores efectivamente pagos aos empreiteiros;
  - g) falta ou deficiências (inclusive com inobservância das obrigações fiscais) da documentação de despesa da Federação Nacional das Caixas de Crédito Agrícola Mútuo remetidas à C.C.R.N. para efeitos de financiamento junto do Banco Mundial;
  - h) excesso de dispêndio de 44 566 107\$00 pela verba “54.04 — transferências — Sector Público — Autarquias Locais — Diversos”, com violação do art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 16 670 de 27/3/29 e art.º 8.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 459/82 de 26/11;
  - i) inclusão dos descontos do imposto de selo — 615\$00 — e da A.D.S.E. — 2 506\$00 —, entregues nos cofres do Estado em Janeiro de 1986, quantias que deviam transitar em saldo para a gerência seguinte nos termos das já referidas “Instruções” do Tribunal de Contas;
  - j) a guia de entrega dos descontos à Caixa Geral de Aposentações, no valor de 15 320\$00, referente a Janeiro, só deu entrada na C.G.D. em Março contrariando o disposto no art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 498/72 de 9/12;
  - l) infracção do art.º 167.º do Regulamento do Imposto de Selo, na redacção do Decreto-Lei n.º 134/81 de 29/5, e Decreto-Lei n.º 154/81 de 16/5 — inutilização de estampilhas nos documentos de despesa com a aquisição de bens e serviços, em lugar do pagamento por guia;
  - m) inclusão indevida na relação de cheques em circulação de um cheque de 1 068 966\$00 ainda na posse dos serviços, quantia que deveria transitar para a gerência seguinte.

II — O Digno Representante do Ministério Público não se opõe ao julgamento de quitação quer porque algumas irregula-

ridades não implicam responsabilidade financeira quer porque, quanto às que implicam, é de relevar tal responsabilidade.

Porque a infracção mais grave — excesso de verbas — implica responsabilidade financeira só relevável por razões excepcionais (art.º 8.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 459/82) o Tribunal em sessão de 31/5/88 (fls. 122) deliberou mandar ouvir sobre ela os responsáveis.

Nas alegações, juntas — fls. 135 a 137 — que se dão por reproduzidas, decorre em síntese que no orçamento apenas constaram as verbas aprovadas em PIDDAC e não também as verbas recebidas, sem requisição de fundos, por operações de tesouraria, do Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego com destino ao PDRITM, em que a C.C.R. apenas foi veículo endossante.

Corridos os vistos legais, depois de parecer do Digno Representante do Ministério Público favorável à relevação da responsabilidade inerente a tal irregularidade, cumpre decidir.

III — a) Os abonos de ajudas de custo ao pessoal pago pela rubrica “31.00 — Aquisição de serviços não especificados”, quer este pessoal tenha sido parte em contrato de tarefa (art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84) quer em contrato de trabalho a prazo certo (Decreto-Lei n.º 280/85 de 22/5) — I a) — não têm suporte normativo directo no Decreto-Lei n.º 519-M/79.

Com efeito nenhum desses instrumentos jurídicos atribui a esse pessoal a qualidade de agente.

Todavia, no caso vertente, perfigura-se a hipótese de contratos de trabalho a prazo certo, não obstante não terem sido formalizados por escrito, atenta a natureza dos serviços prestados que apontam para a subordinação hierárquica e as referências feitas no relatório de auditoria (anexo III, pág. 4).

Ora resulta do regime geral do contrato individual de trabalho aplicável a tais contratos por força do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 280/85, que aos trabalhadores são devidas importâncias suportadas pelas deslocações em serviço da entidade patronal (cfr. art.º 24.º n.º 3, e 87.º do Decreto-Lei n.º 49 408 de 24/11/69).

Deste modo, o princípio da equiparação remuneratória entre o regime de emprego, no qual se inclui o titulado por contrato de trabalho, e o regime de carreira, (art.º 3.º n.º 3 e 5.º

do Decreto-Lei n.º 248/85 de 15/7) aponta para a aplicação analógica do Decreto-Lei n.º 519-M/79.

Daí que, nesta perspectiva, seja de aceitar a legalidade de tais abonos.

Todavia, os contratos donde decorrem estão feridos de ilegalidade, que se reflecte nas respectivas despesas.

Na verdade deveriam ter sido reduzidos a escrito e submetidos a visto deste Tribunal, para produzirem os seus efeitos (art.º 4.º n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 280/85 — I b)) —.

Tal ilegalidade implica responsabilidade financeira — reposição das quantias indevidamente pagas — dos gerentes que os celebraram (art.º 6.º).

Mas porque deles não resultaram danos para o Estado nem se mostra ter havido propósito de fraude, nos termos do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 30 294 de 21/2/40, seria aplicável a tais gerentes uma multa até 150 000\$00 (Decreto-Lei n.º 131/82 de 23/4). Esta infracção no entanto está abrangida pela amnistia do art.º 1.º z) da Lei n.º 16/86 de 11/6, pelo que resta apenas advertir os serviços para que de imediato reduzam a escrito os contratos ainda subsistentes e os remetam a visto em conformidade como Decreto-Lei n.º 280/85.

b) As irregularidades referidas em I, c) (falta de comprovantes de despesas), d) e m) (inclusão do cheque de 1 068 966\$00 na conta), ÿ) (inclusão dos descontos entregues em Janeiro do ano seguinte), traduzem deficiências da organização da conta, que todavia por não serem graves nem obstarem ao ajustamento final e à organização e julgamento de processo, não integram infracções financeiras sancionáveis (art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174 de 24/11/1938).

Todavia chama-se a atenção dos serviços para que em futuras contas evitem tais deficiências, dando cumprimento rigoroso às Instruções deste Tribunal, publicadas no D.R., 1.ª série, suplemento, de 13/11/85.

c) A irregularidade referida em I j) (atraso na entrega dos descontos da C.G.A.), na medida em que não se reporta a receitas do Estado não é sancionável financeiramente (cfr. art.º 5.º do Decreto 18 526 de 28/6/1930 e art.º 2.º do Decreto n.º 14 908 de 18/1/1928).

Apenas resta recomendar ao organismo a necessidade de observar os respectivos locais de entrega.

Quanto à infracção do art.º 167.º do Regulamento do Imposto do Selo — I l) —, porque não é da competência deste Tribunal o respectivo conhecimento, comunique-se aos serviços fiscais competentes.

d) No que concerne à infracção referida em I h) (excesso de dispêndio de verba) face às alegações dos gerentes, constata-se que foram dispendidas verbas não orçamentadas, recebidas do Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, contrariando-se o disposto nos art.ºs 13.º e 14.º do Decreto n.º 16 670 de 20/3/29, art.ºs 33.º e 37.º do Decreto n.º 22 257 c.f.l., de 25/2/33, art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 25 299 de 6/5/35 e art.º 2.º do Decreto n.º 26 966 de 1/9/36.

Atendendo porém que não se mostra ter havido dano para o Estado nem propósito de fraude, nos termos conjugados do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 30 294 de 21/2/40 e art.º 8.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 459/82 de 26/11, releva-se excepcionalmente a responsabilidade decorrente de tal infracção financeira. Todavia chama-se a atenção dos serviços para que de futuro, incluam no orçamento, ainda que suplementar, a totalidade das verbas, incluindo as provenientes de Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, a afectar ao PDRITM.

e) Restam as irregularidades assinaladas em I e) (custo da central telefónica) f) (falta de controlo da comparticipação de 15 %) g) (deficiência da documentação de despesas), que traduzem deficiências de gestão financeira, para que se recomenda o seu suprimimento em gerências futuras de molde a que as despesas contabilizadas sejam claramente os custos suportados na execução do projecto através das receitas que lhe são afectas.

IV — Termos em que julgam o Conselho Administrativo da Comissão de Coordenação da Região Norte, enquanto administrador das verbas do *projecto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes*, pela sua gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1985, quite pela indicada responsabilidade, devendo o saldo que lhe é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Sem emolumentos.

O presente acórdão coonesta o relatório da auditoria já remetido ao Banco Mundial e deverá ter o mesmo destino.

Lisboa, 25 de Outubro de 1988.

- aa) *Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaia*

Fui presente:

- a) *José Alves Cardoso*

## MULTA

### SUMÁRIO:

- 1 — O I.C.E.P. está sujeito ao regime geral de prestação de contas.
- 2 — A competência para julgar contas, atribuída ao Tribunal de Contas pelo artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa, inclui necessariamente o poder de sancionar as irregularidades detectadas.
- 3 — O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174 de 24/11/1938 — que prevê e regula o processo de multa — não é contrário à Constituição ou aos princípios nela consignados pelo que, nos termos do artigo 293.º da Lei Fundamental, se encontra em vigor.

Conselheiro Relator:  
João Manuel Fernandes Neto

Proc. de Multa n.º 222-M/1986  
Sessão de 1988/11/22

I — Em cumprimento do duto despacho de fls. 30 foi instaurado o presente processo de multa, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29174, de 24 de Novembro de 1938, contra os Drs. Luís de Oliveira Foutoura, João Manuel Pessoa Barreiros Cardoso e António Miguel Teles da Silva, respectivamente, presidente e vice-presidentes da Comissão Executiva do Instituto do Comércio Externo de Portugal — ICEP, como presumíveis responsáveis pela falta de apresentação para julgamento da conta daquele organismo relativa ao período de gerência decorrido entre 28 de Novembro e 31 de Dezembro de 1986.

II — Citados os responsáveis vieram os mesmos apresentar as alegações juntas de fls. 37 a 51 — cujo teor ora se dá por inteiramente reproduzido para todos os efeitos legais — nas quais formularam as seguintes conclusões:

1) — O Tribunal de Contas não pode aplicar multas.

Dada a sua natureza específica e o disposto na Constituição tal atitude não é constitucional, nem legal;

2) — Os alegantes são partes ilegítimas dado não serem funcionários, nem empregados de qualquer categoria, nem ainda funcionários do Estado ou de corpos administrativos.

Os alegantes são equiparados a gestores públicos pelo que o disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24/11/1938 não lhes é aplicável.

3) — Dado serem equiparados a gestores públicos os alegantes têm um mandato, regulado pela lei civil, com o mandante Estado.

Os seus actos foram aprovados e ratificados pelo representante do mandante o Ministro da Indústria e Comércio.

A sua eventual responsabilidade só nos termos da lei civil poderá ser aferida.

4) — O auto levantado pelo Tribunal de Contas é extemporâneo e ilegal.

Na estrita obediência ao princípio constitucional de legalidade os alegantes têm que cumprir a lei.

Não é legítimo ao Tribunal de Contas emitir meras orientações de serviços e com base nelas exigir comportamentos a terceiros (que na sua actuação cumprem a lei) com base em meras opiniões do Tribunal.

Até se averiguar se o Decreto-Lei n.º 388/86 ou alguma das suas disposições são inconstitucionais ou não, não podem os alegantes vir a ser penalizados por na sua boa fé actuarem como lhes é permitido e imposto pelo referido Decreto-Lei n.º 388/86 de 18 de Novembro.

5) — Nos termos do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, devem ser sujeitas a julgamento pelo Tribunal de Contas entre outras, "...as que deverem prestar-se ao Tribunal por virtude da legislação especial de qualquer instituição ou serviços".

Dessa legislação especial ressalta o Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, que sujeita à apreciação do Tribunal de Contas as contas de gerência dos Institutos Públicos financiados em mais de 50 % pelo Orçamento do Estado.

Porém, a revogação do regime de autonomia financeira existente nesses Institutos não decorre de mera aplicação deste diploma — ela tem de ser revogada por acto legislativo do Governo.

6) — O facto do I.C.E.P. ser considerado perante a lei como um instituto público não define por si só a sua natureza jurídica e os limites do seu poder autónomo de decisão administrativa e financeira, dado que em Portugal não há uma definição legal de Instituto Público e, muito menos, um estatuto legal. Assim, a dois institutos públicos podem corresponder graus de autonomia administrativa e financeira diversos, estruturados e tutelados de forma igualmente diversa.

7) — Face a um conjunto novo de atribuições e uma nova dinâmica que se pretendeu imprimir ao desenvolvimento às exportações portuguesas, o estatuto do ICEP foi alterado em finais de 1986, pelo Decreto-Lei n.º 388/86, de 18 de Novembro.

Não obstante o Decreto-Lei n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933 e o Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, o estatuto do ICEP — também ele aprovado por Decreto-Lei do Governo — veio dotar este Instituto de ampla autonomia administrativa e financeira, tornando-lhe aplicável os princípios de gestão das empresas públicas salvo nos casos extremos de incompatibilidade com as atribuições deste Instituto Público.

8) — O referido Estatuto aprovado em 1986 pelo Decreto-Lei n.º 388/86 não consagra a sujeição das contas a apreciação pelo Tribunal de Contas, nem podia consagrar, dado que seria manifestamente inconsequente com o grau de autonomia financeira de que se quiz dotar o ICEP.

Assim, constituindo este Decreto-Lei especial posterior e, sobretudo um diploma legislativo do Governo, deve ser entendido como uma reapreciação por parte deste Governo dos fundamentos da atribuição de uma ampla autonomia administrativa e financeira a este serviço personalizado da Administração que é o I.C.E.P.

III — No seu douto parecer, elaborado de fls. 52 v. a 56 dos presentes autos, o Digno Representante do Ministério Público, depois de impugnar criteriosamente as alegações apresentadas, conclui que os arguidos deverão ser condenados em multa que, atento o circunstancialismo demonstrado nos autos, não deve ser inferior a 70 000\$00 sendo-lhes fixado um prazo, não superior a 90 dias para apresentarem as contas nos termos e sob a combinação do § 7.º do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24/11/1938.

IV — Corridos os vistos legais cumpre decidir.

E decidindo:

1 — Verifica-se do processo que, pelo ofício n.º 208, de 7 de Janeiro de 1988, da Direcção-Geral deste Tribunal foi solicitado ao Presidente da Comissão Executiva do ICEP o envio da conta de gerência respeitante ao período de 28 de Novembro a 31 de Dezembro de 1986, dando-se conhecimento da orientação deste Tribunal, fixada na sessão extraordinária de 15 de Dezembro de 1987, no sentido de que, face ao disposto no artigo 32.º do Decreto com força de lei n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933, o ICEP, como Instituto Público que é, está sujeito à prestação de contas — documento junto a fls. 21.

Pelo ofício n.º 5811 de 1 de Março de 1988 o Presidente do Conselho de Administração do ICEP refutou aquele entendimento invocando os seguintes fundamentos:

- o n.º 1 do artigo 27.º e o artigo 28.º do Estatuto do ICEP;
- paralelismo entre o quadro institucional do ICEP e o das Empresas Públicas;
- não sujeição das EP's ao visto ou ao julgamento de contas pelo Tribunal de Contas, e;
- o Decreto-Lei n.º 388/86, lei especial e posterior, revogou no campo da sua aplicação específica o Decreto C. f.l. n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933 e o Decreto-Lei n.º 459/82 de 26 de Novembro que é legislação genérica e anterior — documento junto a fls. 22 e 23.

Em resposta foi enviado pela Direcção-Geral deste Tribunal o ofício n.º 2698, de 18 de Março de 1988 no qual se transcrevia o despacho do Ex.º Conselheiro Presidente que é do seguinte teor:

“Comunique-se que a questão foi decidida pelo Tribunal, em plenário, o qual por unanimidade entendeu que a legislação citada é inconstitucional, pelo que não pode ser aplicada. Logo o ICEP está sujeito ao regime geral de prestação de contas, com todas as consequências legais.”

— documento junto a fls. 24.

Após vários ofícios de insistência da Direcção-Geral do Tribunal de Contas o ICEP manifestou a sua intenção de não remeter as respectivas contas de gerência para julgamento deste Tribunal com base nos fundamentos anteriormente indicados acrescentando, no ofício junto a fls. 25 e 26, que não se afigura que o despacho do Senhor Conselheiro Presidente ou a decisão do tribunal “baste para declarar a inconstitucionalidade com que se pretende ferir o Decreto-Lei n.º 388/86”.

Assim, apesar de ter sido transmitida ao ICEP a deliberação deste Tribunal que é de execução obrigatória — cfr. n.º 2 do artigo 210.º da Constituição da República Portuguesa — não foi remetida à sua Direcção-Geral a respectiva conta de gerência relativa ao período decorrido entre 28 de Novembro e 31 de Dezembro de 1986.

2 — Vejamos agora se procedem os fundamentos invocados para justificar tal omissão.

Começemos pelos argumentos aduzidos a título de excepção:

a) Relativamente à falta de poderes deste Tribunal para a aplicação de multas em face do disposto no artigo 219.º da Constituição, parece-nos evidente a sem razão dos alegantes.

Com efeito, a competência para julgar contas atribuída em tal preceito constitucional a este Tribunal inclui necessariamente o poder de sancionar as irregularidades detectadas: neste sentido Gomes Canotilho e Vital Moreira in C.R.P., 2.º volume, pág. 337.

É certo que no presente processo a multa aplicável não resulta de um julgamento da conta. Mas — como bem salienta o Digno Procurador-Geral Adjunto no seu douto parecer — “isso acontece porque a falta dos responsáveis consiste precisamente na não apresentação das contas, e conseqüentemente na impossibilidade de ser instaurado o processo para o seu julgamento”.

A entender-se de forma diferente, estava descoberta a maneira de todos os responsáveis pela apresentação de contas se eximirem de tal obrigação sem que daí adviesse qualquer sanção e vendo-se este tribunal impedido de reprimir a violação da legalidade democrática: cfr. artigo 206.º da C.R.P.

O citado artigo 219.º da Constituição é uma norma não exequível por si mesma, isto é, carece de normas legislativas que o complementem: veja-se neste sentido Jorge Miranda in Manual de Direito Constitucional, Tomo II, pág. 216.

O princípio de “exclusividade constitucional” da competência dos órgãos de soberania não é absoluto e a competência deles definida ou estabelecida pela Constituição não deixa de ver o seu conteúdo concretizado e explicitado pela lei ordinária: cfr. acórdão do T.C. n.º 461/87, publicado no Diário da República, 1.ª série, de 15/1/1988, pág. 140.

No que respeita ao Tribunal de Contas, embora a Constituição defina a respectiva competência, nada obsta a que a lei ordinária intervenha para concretizar ou explicitar o conteúdo das faculdades incluídas no referido artigo 219.º, ou para definir os pressupostos e condições do seu exercício tendo até de o fazer para definir a extensão da sua competência para o julgamento das contas: *ibidem*.

Uma vez que não foi cumprida até agora a obrigação de revisão constante do n.º 1 do artigo 301.º da versão originária da Constituição, o Tribunal de Contas continua a reger-se quanto à sua organização e competência por legislação pré-constitucional.

Dentre essa legislação figura o Decreto-Lei n.º 29 174, de 24/11/1938 em cujo artigo 7.º se prevê e regula o processo de multa.

E tal preceito legal não é contrário à Constituição ou aos princípios nela consignados pelo que — nos termos do artigo 293.º da Lei Fundamental — se encontra em vigor.

Com efeito, quer do teor do artigo 219.º da Constituição, quer dos trabalhos preparatórios que precederam a sua redacção, pode concluir-se que a intenção do legislador constituinte foi a de manter a competência do Tribunal de Contas.

Não existe, assim, nenhum fundamento razoável para considerar o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174 inconstitucional.

b) Também quanto à ilegitimidade dos alegantes para serem puníveis com multa não procedem os argumentos aduzidos para o efeito.

Na verdade, o facto dos mesmos serem equiparados a gestores públicos não invalida que seja a eles a quem compete arrecadar as receitas e autorizar a realização das despesas — cfr. alínea g) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 388/86, de 18 de Novembro — gerir o património do I.C.E.P. — alínea b) — e dirigir a actividade do mesmo Instituto nos termos da alínea a) do mesmo preceito legal.

É, assim, inquestionável que exercem funções de autoridade pelo que estão abrangidos pelo citado artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174 cuja redacção está elaborada em termos amplos de molde a abarcar todos os responsáveis por culpa de quem as contas abrangidas pela jurisdição do Tribunal não sejam apresentadas no prazo legal.

Ora, como bem salienta o Digno Representante do Ministério Público no seu douto parecer, os alegantes nem sequer contradizem que foram eles os responsáveis pela não apresentação das contas, antes confessando que as não apresentaram por entenderem que o ICEP não está legalmente obrigado a tanto.

São, assim, os alegantes os sujeitos da relação material controvertida e, como tal, partes legítimas no presente processo nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 26.º do Código de Processo Civil subsidiariamente aplicável.

c) No que concerne à legalidade da actuação dos alegantes podemos concluir antes que tal actuação é ilegal.

Com efeito, embora este Tribunal não tenha ainda proferido qualquer acórdão em matéria jurisdicional relativamente às contas do ICEP o certo é que o Decreto-Lei n.º 388/86 não isenta expressamente este Instituto Público do julgamento das suas contas pelo T.C.

Assim sendo os responsáveis, ao recusarem-se a remeter as contas do ICEP a este Tribunal, não estão a agir conforme a lei mas antes de harmonia com a sua interpretação da lei que, quanto a nós e como tentaremos demonstrar a seguir, é incorrecta.

E, como resulta por maioria de razão do disposto no artigo 13.º do Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, este Tribunal podia dar instruções ao ICEP no sentido de remeter as suas contas para apreciação jurisdicional.

Carece assim de qualquer fundamento a alegação dos responsáveis de que estão a agir dentro da legalidade.

d) Analisemos, agora, a defesa apresentada por impugnação nos n.ºs 4 e 8 das doudas alegações apresentadas tendente e demonstrar que o ICEP não está obrigado a prestar contas a este Tribunal.

Também aqui os alegantes — salvo o devido respeito pela opinião em contrário — não têm razão.

Dispõe o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 388/86 que o ICEP “é um instituto dotado de personalidade jurídica de direito público, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio”.

Não é, assim, uma empresa pública pois como tal não é qualificado pelo respectivo estatuto, nem configura uma unidade produtiva a ser gerida com fim lucrativo, característica essencial das empresas públicas: cfr. Freitas do Amaral in Curso de Direito Administrativo, Vol. I, pág. 341.

Por outro lado, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do mesmo diploma legal, só subsidiariamente o ICEP se rege pelo ordenamento jurídico das empresas públicas.

E quanto à gestão patrimonial e financeira, incluindo a organização da sua contabilidade, o ICEP rege-se pelas normas aplicáveis às empresas públicas e que sejam compatíveis com a natureza do Instituto: cfr. n.º 1 do artigo 27.º do citado Decreto-Lei.

Ora o ICEP é um instituto público de características híbridas que dificilmente o integram na tradicional tipificação daqueles organismos.

Com efeito — como bem se salienta no bem elaborado parecer n.º 67/87 do Gabinete de Estudos deste Tribunal a

pág. 5 — ele assume características de uma fundação pública — na medida em que tem um património afecto à prossecução de fins públicos especiais — de um serviço personalizado (em especial da sub-espécie dos chamados organismos de coordenação económica) — porquanto se destina a coordenar e regular actividades que poderiam ser desenvolvidas, pelo menos em parte, por uma Direcção-Geral — e de um estabelecimento público — pois presta serviços a particulares (exportadores e importadores).

Do que não há dúvida é que o ICEP tem a natureza de um instituto público em sentido estrito pelo que, embora esteja em grande parte sujeito a normas de direito privado, a sua natureza jurídica não é por esse motivo afectada: cfr. pág. 10 do mesmo parecer.

Não dispendo a lei de forma expressa quanto ao controlo a posteriori do Tribunal de Contas sobre a prestação de contas do ICEP este deverá aferir-se nos termos da lei geral.

Aliás, já o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 115/82, de 14 de Abril — que criou o ICEP — estipulava a obrigatoriedade de apresentação anual da sua conta de gerência a este Tribunal nos termos da lei geral.

A não reprodução deste preceito legal no Decreto-Lei n.º 388/86 só pode interpretar-se no sentido da sua inutilidade na medida em que a obrigação de prestação de contas a este Tribunal pelo ICEP — como instituto público que é — já resulta de lei geral.

Na verdade o ICEP não pode deixar de estar sujeito à disciplina jurídica contida no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, que rege a actividade financeira dos fundos autónomos e dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os institutos públicos financiados pelo Orçamento Geral do Estado em mais de 50 % e que, no n.º 1 do seu artigo 8.º, estabelece a obrigatoriedade de remessa das contas de gerência de tais entidades à apreciação e julgamento do Tribunal de Contas.

As alterações introduzidas ao estatuto do ICEP pelo Decreto-Lei n.º 388/86 não invalidam esta conclusão.

O facto do n.º 2 do artigo 2.º desse diploma legal determinar expressamente não estarem sujeitos a visto deste Tribunal os actos e contratos do ICEP — disposição essa que constando

de Decreto-Lei sem autorização legislativa suscita a questão da sua inconstitucionalidade — não implica que o Tribunal de Contas não mantenha a sua competência para o controlo a posteriori, para o julgamento das contas do ICEP.

Para o efeito, é igualmente irrelevante o facto de os relatórios e contas anuais do ICEP estarem sujeitos à aprovação da tutela pois tal não dispensa nem afasta a necessidade do julgamento das respectivas contas por este Tribunal.

Também a flexibilização de gestão que se pretendeu imprimir ao ICEP pelo Decreto-Lei n.º 388/86 não postula a ausência de controlo das suas contas por parte deste Tribunal.

De resto, se esse controlo tivesse sido expressamente excluído por qualquer preceito desse diploma — e não o foi como já se acentuou — a norma seria organicamente inconstitucional por dimanar do Governo sem a cobertura da necessária autorização legislativa: cfr. alínea *q*) do n.º 1 do artigo 168.º da Constituição da República.

E se tal acontecesse este Tribunal podia recusar a aplicação da referida norma com fundamento na sua inconstitucionalidade — nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 280.º da Lei Fundamental — mantendo-se, assim, a obrigação dos responsáveis de apresentarem as contas do ICEP a este Tribunal.

Em face do exposto, o procedimento destes integra a infracção prevista no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24 de Novembro de 1938, a qual é punida com multa não superior a 75 000\$00 — de acordo com a actualização prevista no Decreto-Lei n.º 131/82, de 23 de Abril — ou a metade dos vencimentos anuais quando se trate de funcionário do Estado ou de corpos administrativos.

Infracção que, dadas as sucessivas insistências para a remessa da conta não acatadas pelos arguidos, lhes é imputável a título de dolo ainda que eventual.

Por tal motivo, e atenta a situação económica dos arguidos (vencimentos de 325 000\$00 para o Presidente e de 309 400\$00 para os Vice-Presidentes), se fixa a multa em 70 000\$00.

Nestes termos acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em sessão plenária em:

- a) julgar a acusação procedente e provada quanto aos responsáveis Drs. Luís de Oliveira Foutoura, João Manuel

Pessoa Barreiros Cardoso e António Miguel Teles da Silva, respectivamente, presidente e vice-presidentes da Comissão Executiva do Instituto do Comércio Externo de Portugal — ICEP — condenando-os solidariamente na multa de 70 000\$00, que deverá ser paga no prazo de 30 dias a contar da data da notificação deste acórdão;

- b) fixar o prazo de 90 dias para que os identificados responsáveis apresentem para julgamento a este Tribunal a conta daquele Instituto Público relativa ao período de gerência decorrido entre 28 de Novembro e 31 de Dezembro de 1986 nos termos e sob a cominação prevista no § 7.º do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 29 174, de 24/11/1938.

Emolumentos: 1 500\$00.

Diligências necessárias.

Lisboa, 22 de Novembro de 1988.

- aa) *João Manuel Fernandes Neto*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho*  
*Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*João Pinto Ribeiro*  
*Manuel António Maduro*

Fui presente:

- a) *José Alves Cardoso*



**ACÓRDÃOS DE VISTO**  
**(AUTOS DE RECLAMAÇÃO)**



## CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇO

(REAPRECIÇÃO DO PROCESSO N.º 31 547/88)

### SUMÁRIO:

- 1 — Desde o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 110-A/80 de 10/5, a passar pelo n.º 1 do Desp. Normativo n.º 128/81 de 24/4 e pelo artigo 1.º n.º 5 do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 de 1/6, que o regime de classificação de serviço do pessoal de informática se manteve inaplicável por falta de regulamentação, que só sobreveio com a Portaria 548/84 de 2/8.
- 2 — Tendo a interessada, no início da vigência da Portaria 548/84, 3 anos de serviço como operadora sem qualquer classificação por tal não ser legalmente viável, à data do encerramento do concurso de promoção só lhe seria de exigir as classificações de serviço relativas aos anos posteriores à entrada em vigor daquele diploma.
- 3 — A única classificação de serviço de Muito Bom da interessada, regressada de licença ilimitada em 8/4/86, relativa a esse ano é a primeira obtida “através de aplicação das disposições legais sobre a matéria” pelo que se deve reportar “ao ano ou anos imediatamente anteriores” relevantes para efeitos de promoção (artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 171/82 de 10/5, artigo 46.º do Decreto Regulamentar 44-B/83 e artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 44/84 de 3/2).

I — O Senhor Secretário de Estado dos Transportes Exteriores e das Comunicações vem, nos termos do artigo 1.º n.º 1 da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, pedir a reapreciação da deliberação de 3 de Maio de 1988 que recusou o “visto” ao provimento de Ana Maria da Conceição Correia como *operador principal* do Instituto Nacional de Meteorologia e Geofísica.

Para tanto, e em síntese, alega:

- a) a interessada apresentou-se a concurso com mais de 3 anos de serviço na categoria de operadora (de 1/7/79 a 8/12/83 e de 8/3/86 até à data do encerramento do concurso) e com apenas uma classificação de serviço reportada a 1986;
- b) os titulares das categorias das carreiras de informática só a partir da Portaria n.º 584/84 de 2 de Agosto ficaram sujeitos ao sistema de classificação de serviço do Decreto-Lei n.º 44-B/83;
- c) face ao artigo 30.º deste diploma, a primeira classificação de serviço ordinária possível de pessoal de informática teve início em Janeiro de 1985, reportando-se a 1984;
- d) a esse tempo a interessada encontrava-se de licença ilimitada, tendo reiniciado funções em 8 de Abril de 1986, pelo que existiu impossibilidade objectiva de poder ser avaliada relativamente a 1984 e 1985;
- e) a primeira classificação de serviço atribuída através da Portaria 548/84 reporta-se ao período de 8 de Abril de 1986 a 25 de Março de 1987;
- f) o desempenho de funções como operadora em 1982 e 1983, antes da sua licença ilimitada iniciada em 9 de Dezembro de 1983, não pôde ser objecto de classificação por inexistência de diploma regulado dessa matéria aplicável do pessoal de informática;
- g) essa situação de impossibilidade legal de classificação de serviço em anos anteriores à entrada em vigor do

diploma que estabeleça sistema de classificação de serviço aplicável foi acautelada para efeitos de promoção pelo artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 171/82, para que remete o artigo 46.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 de 1 de Junho;

- h) esses normativos fazem reportar, para efeitos de promoção, ao ano ou anos imediatamente anteriores, a primeira classificação de serviço;
- i) a candidata está nessa situação pois possui uma só classificação de serviço, que é a primeira que obteve e, concomitantemente, a primeira possível sobre o desempenho do seu primeiro ano de trabalho, após a entrada em vigor do sistema de classificação de serviço aplicável ao pessoal de informática;
- j) essa primeira classificação deve aproveitar dos efeitos de retroacção aos anos de 1982 e 1983, os imediatamente anteriores de serviço na categoria de operador antes do início da licença ilimitada;
- l) mesmo que, por absurdo, se não entenda aplicável a citada norma, a lacuna da lei que daí decorresse deveria ser integrada mediante aplicação analógica do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 44/84 de 3 de Fevereiro.

II — Admitida liminarmente a reclamação, o Digno Procurador-Geral da República Adjunto emitiu parecer no sentido da sua procedência, concordando inteiramente com os fundamentos invocados.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

É a seguinte a matéria factual apurada:

- a) por aviso publicado no Diário da República n.º 278, II Série, de 3 de Dezembro de 1987, foi aberto concurso interno de acesso para preenchimento de 6 vagas na categoria de operador principal no quadro do pessoal de informática do I.N.M.G. ao qual a interessada foi admitida e classificada em 1.º lugar;
- b) a interessada tem a categoria de operadora do quadro desde 1 de Julho de 1979, com nomeação definitiva

desde 28 de Janeiro de 1983, conforme resulta da sua nota biográfica;

- c) a partir de 9 de Dezembro de 1983 passou à situação de licença ilimitada, donde regressou em 8 de Abril de 1986;
- d) foi classificada de Muito Bom desde essa data até 31 de Dezembro de 1986;
- e) o júri, por ponderação curricular, atribui-lhe a classificação de Bom relativamente a 1983.

III — A resolução de recusa de visto ora sob reapreciação fundamentou-se basicamente no facto de a interessada não ter 3 classificações de serviço de Bom à data do encerramento de concurso não obstante possuir mais de 3 anos de serviço afectivo na categoria de operadora.

Abordemos então o mérito da reclamação.

Preceitua o n.º 5 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 248/85 de 15 de Julho, que “a promoção e a progressão nas carreiras ficam sujeitas à atribuição de classificação de serviço graduada pelo menos em Bom ou equivalente durante o tempo de permanência nas categorias imediatamente inferiores de cada carreira exigida como requisito de provimento”.

Este normativo vem na sequência das exigências contidas nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 44/84 de 3 de Fevereiro, que teve por antecedentes o artigo 2.º n.º 1 alínea *b*) do Decreto-Lei n.º 191-C/79 de 25 de Junho, artigo 4.º n.º 1 alínea *a*) do Decreto Regulamentar n.º 57/80 de 10 de Outubro, artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 171/82 de 10 de Maio, e artigo 4.º n.º 1 alínea *a*) do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 de 1 de Junho.

No caso de pessoal de informática na carreira de operadores o provimento na categoria de operador *principal* que ora nos ocupa faz-se mediante concurso documental de entre operadores com pelo menos 3 anos de serviço nesta categoria — n.º 3 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 110-A/80.

Por seu turno o artigo 28.º do mesmo diploma exige para efeitos de promoção que os candidatos tenham obtido *boa classificação de serviço* mediante notação profissional cujo regime devia ser objecto de portaria.

Este regime era especial face ao regime geral do Decreto-Lei n.º 191-C/79, estando contemplado expressamente no seu artigo 24.º:

“A especialidade do regime de classificação de serviço do pessoal de informática foi mantida pelo n.º 1 do Despacho Normativo n.º 128/81 de 24 de Abril, e pelo artigo 1.º n.º 5 do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, pelo que o respectivo regime geral se manteve inaplicável por falta de regulamentação até à Portaria n.º 548/84, de 2 de Agosto”.

Deste modo e até à entrada em vigor deste último diploma a promoção na carreira de operador faz-se com observância apenas do requisito de preenchimento de módulo temporal na categoria imediatamente anterior.

A interessada, como operadora, tinha prestado serviço efectivo em 1980, 1981 e 1982, pelo que, quando em 9 de Dezembro de 1983 passou à situação de licença ilimitada, preenchia as condições de promoção à categoria de operadora principal.

A situação de licença ilimitada suspende apenas a relação jurídica de emprego, com a consequente suspensão dos respectivos direitos (cfr. Alfaia, *Conceitos Fundamentais*, Vol. I, pág. 656).

Assim sendo, uma vez regressada da licença ilimitada a interessada reassumiu a titularidade da categoria que detinha e o direito a contagem de tempo de serviço prestado anteriormente para todos os efeitos, incluindo para efeitos de promoção.

À data do concurso (3 de Dezembro de 1987) já era aplicável à carreira de informática o regime de classificação de serviço da Portaria n.º 548/84 e consequentemente o regime integral dos requisitos de promoção: módulo temporal na categoria imediatamente inferior acompanhado de tantas classificações quantos os anos de serviço que o integram — artigo 11.º n.º 4 e 15.º n.º 5 do Decreto-Lei n.º 248/85.

É princípio fundamental da aplicação das leis que estas não se aplicam “nem aos factos passados nem aos efeitos já decorridos e produzidos por esses factos”, (cfr. Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, Vol. 1, pág. 169).

Todavia “um estado, uma situação, um estatuto que se prolonguem no tempo... serão disciplinados, em cada momento, pelas normas que se sucedem nessa matéria” (ibidem).

Assim sendo, tendo a interessada à data do início da aplicação do regime da classificação contemplado pela Portaria 548/84 três anos de serviço sem qualquer classificação por tal não ser legalmente viável, à data do concurso só lhe seriam exigíveis para efeitos de promoção as classificações de serviço relativos aos anos *posteriores* à entrada em vigor daquele diploma.

Como ela regressou da licença ilimitada em 8 de Abril de 1986, só lhe deveria ser exigível a classificação de serviço desse ano, uma vez que o concurso encerrou em 18 de Dezembro de 1987.

Atribuída que foi tal classificação de resto de Muito Bom, preenchidos ficaram os requisitos de promoção.

Doutro modo seria inutilizar todo o módulo temporal na categoria anterior à Portaria 548/84 como condição de promoção na carreira de informática exigindo-se que o mesmo se repetisse posteriormente por só a partir desse diploma ser possível classificar o respectivo serviço.

IV — À mesma conclusão se impõe chegar embora por outra via que de resto encontra a sua razão de ser na tutela dos mesmos interesses expressamente consagrada pelo legislador.

Com efeito, é esse o desiderato que se surpreende quer no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 171/82 de 10 de Maio quer no artigo 46.º do Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, que manteve em vigor aquele regime, quer no artigo 49.º do Decreto-Lei 44/84.

Tais normativos visaram aproveitar, para efeitos de promoção, os anos de serviço anteriores à implementação de regime de classificação de serviço que instituíam.

Daí estabelecerem que “a primeira classificação de serviço obtida através da aplicação das disposições legais vigentes sobre a matéria” se considerasse reportada “ao ano ou anos imediatamente anteriores” de modo a poder preencher-se o requisito legal da promoção.

A não ser assim, nos primeiros anos da vigência daqueles diplomas, só após o decurso *posterior* dos módulos temporais e da aplicação do regime da respectiva classificação de serviço seriam viáveis quaisquer promoções.

Ora depois da entrada em vigor da Portaria n.º 548/84, que viabilizou a aplicação do Decreto Regulamentar n.º 44-B/84 à

carreira de informática, e após o regresso da licença ilimitada trazendo consigo o módulo temporal necessário para a promoção, a interessada apenas teve o ano de 1986 em condições de ser objecto de classificação de serviço.

Foi esta pois a primeira classificação de serviço possível “*nos primeiros anos de vigência*” dos referidos diplomas que contemplaram o respectivo regime jurídico.

Daí que tal classificação de serviço deva ser reportada a 1982, e a 1983 para completar o requisito geral de promoção (ou apenas a 1982, se considerarmos regular a classificação de 1983 obtida por ponderação curricular pelo júri).

Finalmente sempre se poderá dizer que a razão de ser de tal regime é idêntica à que está na base do artigo 42.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 248/85 de 15 de Julho.

Segundo este normativo uma classificação extraordinária requerida pelo funcionário quando “*não tiver sido classificado nos anos relevantes para efeitos de promoção*”, substituirá “*para todos os efeitos as classificações em falta*”.

Por paridade, senão por maioria de razão, a classificação ordinária do *ano imediatamente anterior ao concurso* há-de relevar para substituir as classificações em falta para efeitos de promoção.

É que o legislador ao mesmo tempo que sentiu a necessidade de rever o actual sistema de classificação de serviço, reconhecendo a sua deficiente estruturação e implementação, não quis deixar desacautelados os interesses dos funcionários.

Assim, contentou-se com a classificação do último ano, mesmo que extraordinária, para viabilizar as promoções quando *por qualquer razão* o funcionário não tiver sido classificado nos anos relevantes para tal efeito.

Isto porque de todas as classificações exigíveis é a mais recente que melhor revela a aptidão do funcionário (cf. n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 248/85).

Deste modo não se verifica o fundamento que esteve na base da recusa de visto, uma vez que o provimento não viola o artigo 15.º n.º 5 do Decreto-Lei n.º 248/85, referido ao artigo 5.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 110-A/80.

IV — Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes do Tribunal de Contas em julgar por maioria procedente a recla-

mação, e conceder o “visto” ao provimento da Ana Maria da Conceição Correia como operadora principal do quadro de informática do I.N.M.G. (proc.º 31 547/88).

Emolumentos apenas pelo “visto”.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 22 de Setembro de 1988.

aa) *Alfredo José de Sousa*

*Fernando José Carvalho de Sousa* (vencido pelos seguintes fundamentos:

O artigo 28.º n.º 2 conjugado com o artigo 5.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 110-A/80, exige, para o provimento em operador de consola principal, três anos de serviço de operador que “tenham obtido boa classificação de serviço”.

O artigo 1.º n.º 5, do Decreto Regulamentar 44-B/83, por remissão para o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 191-C/79, preceitua que a essa carreira deverá ser aplicado, com as necessárias adaptações o sistema de classificação de serviço consagrado neste decreto regulamentar, mediante portaria do Ministro competente e do membro do Governo que tiver a seu cargo a Função Pública.

Esta Portaria vem a ser a n.º 548/84, que estabelece, o artigo 1.º, que o sistema de classificação de serviço consagrado no Decreto Regulamentar 44-B/83 é aplicável às carreiras de informática do Decreto-Lei n.º 110-A/80.

Assim, entramos no domínio de aplicação do Decreto Regulamentar 44-B/83, que estabelece no artigo 18.º, que as classificações atribuídas deverão ser em número igual ao número de anos em serviço exigidos como requisito de tempo... único de permanência na categoria inferior e reportadas aos anos imediatamente anteriores relevantes para aqueles efeitos.

Prevenindo a hipótese de não haver ainda tais classificações na altura do provimento, o artigo 46.º dispõe

que nos primeiros anos de vigência do presente diploma, observar-se-á o regime previsto pelo artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 171/82, para efeitos de promoção e progressão nas carreiras.

Este último diploma foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 44/84, que, todavia, volta a preceituar a mesma doutrina que é a seguinte — artigo 49.º:

— quando, durante os primeiros anos de vigência do presente diploma, não poder ser verificado o requisito da classificação de serviço para promoção, a primeira classificação de serviço obtida através da aplicação das disposições legais vigentes sobre a matéria, considerar-se-á reportada ao ano, ou anos, imediatamente anteriores, de modo a complementar, com as classificações entretanto obtidas, a exigência legal.

É certo que o artigo 11.º n.º 4, do Decreto-Lei n.º 248/85 dispõe que para os efeitos de promoção e progressão nas carreiras, as menções qualitativas relevantes em cada situação, poderão ser interpoladas, mas serão em número igual ao dos anos de serviço exigidos na categoria anterior, como requisito mínimo de permanência.

Mas aí pressupõe-se que já existem, efectivamente, tais classificações.

No caso vertente não existe senão uma classificação relevante e, portanto, as anteriores só poderiam obter-se por recurso ao supra referido artigo 49.º do Decreto Regulamentar 44-B/83.

Mas este preceito, como vimos é imperativo em reportar a classificação já existente aos anos imediatamente anteriores.

No caso vertente o aviso de concurso em causa é publicado em 3/12/87.

A interessada, que era operadora desde 1979, com nomeação definitiva em 1983, entrou em licença ilimitada em 9 de Dezembro desse mesmo ano.

Só regressa em 8 de Abril de 1986, ou seja, 2 anos e 4 meses depois.

E é desde essa data de regresso e até ao fim do mesmo ano de 1986, que obtém a única classificação de serviço, aliás de Muito Bom, que possui à data do concurso em causa.

Logo, o mecanismo do artigo 49.º do Decreto Regulamentar 44-B/83, só lhe permitiria estender essa classificação aos anos imediatamente anteriores que eram os de 1985 e 1984, mas nessa época a interessada estava na situação de licença ilimitada.

Fazer retrotrair essa classificação ao ano de 1983, último em que esteve ao serviço antes da licença ilimitada, é que não parece lícito.

Dispõe o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 34 945 de 27/9/45, que os funcionários que tenham funções de direcção ou chefia e estejam há mais de dois anos em licença ilimitada, terão, para regressarem, de demonstrar que têm actualizados os conhecimentos necessários ao exercício das suas funções por meio de prestação de provas.

Quer isto dizer que o afastamento prolongado do serviço, por período superior a dois anos — quiçá cinco, dez ou quinze anos — não torna legítimo o atendimento da forma porque as funções tenham sido exercidas em períodos mais ou menos longínquos já que esse dilatado lapso temporal pode ter alterado profundamente as características profissionais do candidato.

E então quando, como é o caso, a lei permite apenas estender uma apreciação actual a um período imediatamente anterior, menos legítimo se torna o atendimento em causa.

Quanto à circunstância de a candidata poder eventualmente ter estado em condições de ser promovida antes da sua passagem à licença ilimitada — e é bom não esquecer, que já então o Decreto-Lei n.º 110-A/80 exigia que o candidato possuísse uma boa classificação de serviço — parece evidente que tal circunstância não a isenta de obedecer aos requisitos exigíveis no momento em que o provimento é efectuado.

Aliás as próprias citações doutriniais doutamente invocadas pelo Ex.<sup>mo</sup> Relator, bem o patenteiam.

A propósito, designadamente, das habilitações literárias em cada momento exigíveis para a promoção, tem sido esse o entendimento constante deste Tribunal.

Por todas estas razões votaria a manutenção da decisão recorrida.

*José Alfredo Mexia Simões Manaia*

*Pedro Tavares do Amaral*

*João Pinto Ribeiro*

*Manuel António Maduro*

*João Manuel Fernandes Neto*

*Orlando Soares Gomes da Costa*

*Francisco Pereira Neto de Carvalho*

Fui presente:

a) *José Alves Cardoso*

## EXTEMPORANEIDADE

(REAPRECIACÃO DO PROCESSO N.º 56 555/87)

### SUMÁRIO:

- 1 — A inobservância do prazo de 30 dias fixado no n.º 3 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, não tem apenas efeitos em matéria disciplinar e financeira.
- 2 — Ele implica a inviabilidade de apreciação da legalidade do acto sujeito a “visto”.

Conselheiro Relator:  
João Manuel Fernandes Neto

Autos de Reclamação n.º 45/88  
Sessão de 88/9/22

I — Em sessão de 22 de Março de 1988 este Tribunal confirmou a declaração de extemporaneidade no processo em que foi examinado o diploma de provimento de Fernando Gomes Cabral para o lugar de Chefe de Repartição da ex-Junta Nacional de Frutas.

Baseou-se esta resolução nos seguintes considerandos:

- a) Entre a data da devolução do processo aos respectivos Serviços e a da entrada neste Tribunal medeou um período de tempo que ultrapassou o prazo de 30 dias estabelecido no n.º 3 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80 de 22 de Maio.
- b) Acresce que o interessado detém a categoria de adjunto administrativo com a letra G de vencimento da função

pública do quadro de pessoal da referida ex-Junta e, nos termos do n.º 4 do art.º 12.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84 de 28 de Maio essa categoria não vem indicada dentre os recrutados para chefe de repartição.

II — Não se conformando com esta decisão o senhor Secretário de Estado da Alimentação veio reclamar da mesma nos termos do n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, com os fundamentos seguintes:

- a) A extemporaneidade da apreciação do processo já antes tinha sido comunicada ao IROMA que respondeu pela forma constante do ofício fotocopiado a fls. 6.
- b) A criação do lugar de categoria de adjunto administrativo do quadro de pessoal ao ex-J.N.F., e o consequente provimento nesse lugar do interessado, teve lugar por despacho de 28/4/78 do Senhor Secretário de Estado do Comércio Interno.
- c) A designação da categoria foi inicialmente a de adjunto do chefe dos Serviços Administrativos tendo, com aprovação do quadro da ex-J.N.F., publicado na 2.ª série do D.R. n.º 274, de 26/XI/1982, passado a ser a de adjunto administrativo.
- d) Tal categoria terá de considerar-se integrada na área da carreira administrativa do quadro da ex-J.N.F. e, face à letra que lhe está atribuída, numa posição intermédia entre a de chefe de secção e chefe de repartição.
- e) Na realidade, a ela tinha acesso quem estivesse provido num lugar de chefe de secção, como foi o caso do interessado, verificando-se, por outro lado, que aquela movimentação teve lugar para evitar a criação duma situação injusta com a passagem de dois primeiros oficiais à categoria de chefe de departamento.
- f) Devendo considerar-se a categoria em causa como que um prolongamento da de chefe de secção, que foi consagrada para permitir a melhoria da situação de alguns funcionários que eventualmente se distinguissem, injusto seria agora impedir que eles pudessem

concorrer à categoria de chefe de repartição, só porque o Decreto Regulamentar n.º 41/84 no seu art.º 12.º n.º 4 não contempla, para o efeito, aquela categoria.

III — Por ser legalmente admissível, ter sido interposta em tempo e por quem, para o efeito, detém legitimidade, foi admitida a reclamação e ordenado o cumprimento do disposto no art.º 5.º n.º 1 da citada Lei n.º 8/82.

IV — No seu douto parecer o Digno Representante do Ministério Público entende que a reclamação merece provimento porquanto:

Quanto à invocada extemporaneidade por ultrapassagem do prazo de 30 dias a que se refere o n.º 3 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80, de 22 de Maio, não só não pode ser imputada ao interessado como nada na lei estabelece que determine como consequência, a recusa ou a não apreciação do visto.

Tal prazo terá apenas efeitos em matéria disciplinar e financeira.

Quanto à circunstância de os adjuntos administrativos não virem incluídos no n.º 4 do art.º 12.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, tal se deve apenas ao facto de ser uma categoria a extinguir quando vagarem todos os lugares nos termos do Despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Agricultura Comércio e Pescas de 16/X/1982, publicado no D.R. 2.ª série de 26/XI/1982.

Porém se o interessado — que era chefe de secção e foi promovido a adjunto administrativo em 1978 — podia concorrer como chefe de secção, por maioria de razão o podia fazer como adjunto administrativo.

V — Corridos os vistos legais, cumpre decidir:

Antes de mais importa assinalar que a resolução reclamada não recusou o visto ao diploma de provimento em apreço.

Com efeito, embora tenha considerado que a categoria de adjunto administrativo não vem indicada entre os recrutados para chefe de repartição no n.º 4 do art.º 12.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, a resolução não conheceu do mérito do provimento, limitando-se a confirmar a declaração de extemporaneidade já constante dos autos.

E essa extemporaneidade é um facto que aliás não foi posto em causa pelo Reclamante.

Na verdade, o processo devolvido aos Serviços para complemento da instrução em 17 de Agosto de 1987 e só voltou a ser remetido a este Tribunal em 10 de Dezembro do mesmo ano.

Ultrapassou-se, assim, em muito o prazo estabelecido no n.º 3 do art.º 15.º do citado Decreto-Lei n.º 146-C/80 sendo certo que tal prazo é insusceptível de prorrogação, que de resto não foi solicitada.

No ofício fotocopiado a fls. 6 o IROMA veio apresentar os motivos que determinaram a demora da remessa do processo ao Tribunal, que já foram aqui ponderados aquando da resolução reclamada a qual, tacitamente, os considerou como insusceptíveis de justificar o atraso verificado.

Na reclamação apresentada não se aduziram quaisquer factos novos a este respeito limitando-se a mesma a remeter para o aludido ofício.

Não se alteraram, assim, os pressupostos de facto subjacentes à resolução reclamada que é de manter.

Com efeito, embora perante a realidade fáctica descrita se possa defender a recusa do visto, não tem sido essa a jurisprudência deste Tribunal: cfr., entre as mais recentes, as resoluções deste Tribunal de 3 de Maio de 1988 (processo n.º 118 947/87), de 26 de Abril de 1988 (Processo n.º 3 797/88) e de 19 de Abril de 1988 (Processo n.º 10 785/88).

A concessão do visto é que se nos afigura juridicamente inviável porquanto — contrariamente ao doutamento alegado pelo Digno Representante do Ministério Público — a ultrapassagem do prazo de 30 dias a que se refere o n.º 3 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80 não tem apenas efeitos em matéria disciplinar e financeira.

Na verdade tal preceito legal estipula que cessam os abonos com a inobservância do prazo.

Ora a cessação de abonos está indissolúvelmente ligada à cessação do exercício das respectivas funções e a circunstância do facto não ser imputável ao interessado não é relevante para efeitos de concessão do visto podendo ele ver ressarcidos os seus prejuízos pela via contenciosa.

É, assim, de manter a jurisprudência deste Tribunal.

A posição assumida perante o caso concreto torna inútil que nos debrucemos sobre o mérito do provimento.

Em face do exposto e sem necessidade de considerações mais desenvolvidas, acordam os Juizes do Tribunal de Contas em julgar improcedente a reclamação formulada, manter a resolução reclamada e confirmar a declaração de extemporaneidade no processo em que foi examinado o diploma de provimento de Fernando Gomes Cabral para o cargo de chefe de repartição da ex-Junta Nacional das Frutas.

Não são devidos emolumentos.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 22 de Setembro de 1988.

aa) *João Manuel Fernandes Neto*  
*Orlando Soares Gomes da Costa*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho*  
*Alfredo José de Sousa* (vencido. Conheceria o mérito. Após mais aprofundada reflexão entendo, contrariamente à última jurisprudência deste Tribunal, que a inobservância dos prazos do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 146-C/80 de 22/5, não obsta à apreciação da legalidade do acto sujeito a visto. Integra apenas infracção financeira nos termos do artigo 38.º do Dec. c.f.l. n.º 22 257 de 25/2/33, a apreciar em sede de julgamento de contas ou de documentos de despesa).

*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaia*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*João Pinto Ribeiro*  
*Manuel António Maduro*

Fui presente:

a) *José Alves Cardoso*

## INTEGRAÇÃO

(REAPRECIACÃO DO PROCESSO N.º 95 428/87)

### SUMÁRIO:

- 1 — Tanto o artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho, como o artigo 20 do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Outubro, remetem para as regras pertinentes do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio.
- 2 — Este diploma legal — ao contemplar a integração do pessoal do Ministério da Agricultura — estabelece na alínea b) do n.º 2 do seu artigo 39.º, que tal integração somente se pode fazer para categoria remunerada pela mesma letra de vencimento.

Conselheiro Relator:  
João Manuel Fernandes Neto

Autos de Reclamação n.º 34/88  
Sessão de 88/9/22

I — Em sessão de 22 de Março de 1988 foi recusado o visto ao diploma de provimento de Maria do Carmo Pontes Mascarenhas Arez Martins como terceiro oficial do quadro da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

Baseou-se esta resolução nos seguintes considerandos:

- a) A interessada é titular do cargo de escriturária-dactilógrafa principal, na situação de adida ao quadro do ex-Ministério da Agricultura e Pescas, conforme a sua declaração pessoal;

- b) Não obstante a mesma interessada declarar que vai ser integrada no quadro de pessoal da Direcção Regional em referência — declaração confirmada no documento assinado pelo Director Regional — o certo é que do texto do diploma a visar se faz constar que o cargo ou lugar é o de terceiro official — carreira de official administrativo — ao qual corresponde a letra “M” da tabela de vencimentos da função pública, que é imediatamente superior à remunerada pela categoria de que é titular — escriturária-dactilógrafa principal — e que integra outra carreira;
- c) Nestas circunstâncias viola-se o disposto na alínea b) do n.º 2 do art.º 39.º do já citado Decreto Regulamentar n.º 41/84.

II — Não se conformando com esta decisão, o Senhor Secretário de Estado da Agricultura veio reclamar da mesma nos termos do n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, com os seguintes fundamentos:

- a) A reclassificação abrange não só os funcionários do quadro como ainda os agentes a ele não pertencentes (contratados além do quadro, e outros) conforme resulta claramente do n.º 2 do citado art.º 30.º;
- b) É verdade que o art.º 39.º, n.º 2, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio, ao contemplar a integração do pessoal do Ministério da Agricultura, menciona apenas a possibilidade de ser integrado em “categoria remunerada pela mesma letra”;
- c) Contudo esta regra restritiva não poderá prevalecer por duas razões:
  - O Decreto Regulamentar citado não poderá criar restrições às regras básicas consagradas no diploma-matriz, o Decreto-Lei n.º 41/84, e designadamente à amplitude prevista no art.º 30.º do n.º 2 deste diploma;
  - O Decreto-Lei n.º 190/86, de 16 de Julho, Lei Quadro das Direcções Regionais sobreleva em imperatividade, o mencionado Decreto Regulamentar.

d) Ora o art.º 30.º desse Decreto-Lei, ao disciplinar a transição dos funcionários e agentes às D.R.A. remete, em primeira linha, para o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84 e, de forma indirecta, para o art.º 30.º deste diploma, uma vez que o art.º 6.º lhe faz expressa referência.

III — Por ser legalmente admissível, ter sido interposta em tempo e por quem para o efeito detém legitimidade, foi admitida a reclamação e ordenado o disposto no art.º 5.º, n.º 1 da citada Lei n.º 8/82.

IV — No seu douto parecer o Digno Representante do Ministério Público entende que a reclamação não merece provimento.

V — Corridos os vistos legais, cumpre decidir:

Nos termos do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, em caso de criação ou alteração de quadros de pessoal é vedado prever promoções automáticas ou reclassificações de pessoal, sem prejuízo, quanto a estas, do disposto no art.º 30.º.

O princípio é, portanto, o da proibição com as excepções contidas no art.º 30.º: “hoc sensu” o acórdão deste Tribunal de 9 de Abril de 1988 lavrado nos autos de reclamação n.ºs 14 e 16/88.

A reclassificação consiste na atribuição de categoria diferente da que o funcionário ou agente é titular, de outra carreira e impõe que aqueles reúnam os requisitos legalmente exigidos para a nova categoria: n.º 2 do citado art.º 30.º.

Do n.º 1 do mesmo preceito legal resulta que a reclassificação não é obrigatória e, do seu n.º 5, emerge que a reclassificação não tem, necessariamente, de ser feita para a categoria remunerada com a letra de vencimento imediatamente superior, podendo concretizar-se para a categoria remunerada com a mesma letra de vencimento.

Porém, no caso concreto, estamos perante uma integração fundamentada no art.º 39.º, n.º 2, alínea b) do Decreto Regulamentar n.º 41/84 não sendo pertinente articular tal preceito legal com os art.ºs 6.º alínea a) e 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84.

Com efeito, o n.º 1 do citado art.º 39.º daquele Decreto Regulamentar remete somente para a alínea b) do art.º 6.º do

Decreto-Lei n.º 41/84 que se refere à proibição da *integração* directa em lugares do quadro de pessoal que não tenha a qualidade de funcionário ou que, sendo agente, não desempenha funções em regime de tempo completo, não se encontre sujeito à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço e conte menos de 3 anos de serviço ininterrupto: neste sentido o acórdão deste Tribunal de 12 de Julho de 1988, lavrado nos autos de reclamação n.º 33/88.

Por outro lado, pretende o Reclamante que a regra restritiva constante da alínea b) do art.º 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84 — que dispõe que a integração do pessoal dos quadros, nos casos referidos no corpo do artigo, se faz para categoria que integre as funções que desempenha *remunerada pela mesma letra de vencimento* — não pode prevalecer pelas razões acima indicadas.

Mas sem razão a nosso ver.

Com efeito, tanto o art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86, como o art.º 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Outubro — também invocado como disposição legal permissiva do provimento em apreço — remetem para as regras pertinentes do Decreto Regulamentar n.º 41/84.

Assim, este diploma legal foi erigido como diploma regulamentar do n.º 4 do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84 pelo que tem de se atender aos critérios nele definidos e, portanto, ao da alínea b) do n.º 2 do art.º 39.º daquele Decreto Regulamentar, com base no qual se fez a presente integração.

E de acordo com este preceito legal — redigido de forma clara e inequívoca — a integração somente se pode fazer para categoria remunerada pela *mesma* letra de vencimento: cfr. neste sentido o acórdão deste Tribunal de 31 de Maio de 1988, lavrado nos autos de reclamação n.º 28/88.

A resolução reclamada fez, assim, uma correcta interpretação e aplicação da lei pelo que não pode ser alterada.

Em face do exposto, acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em julgar improcedente a reclamação apresentada confirmando a resolução de recusa de visto ao diploma de provimento de Maria do Carmo Pontes Mascarenhas Arez Martins como terceiro oficial do quadro da Direcção Regional de Agricultura do Algarve.

Não são devidos emolumentos.

Lisboa, 22 de Setembro de 1988.

- aa) *João Manuel Fernandes Neto*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho*  
*Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaia*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Orlando Soares Gomes da Costa*  
*João Pinto Ribeiro*  
*Manuel António Maduro*

Fui presente:

- a) *José Alves Cardoso*

## INTEGRAÇÃO — HABILITAÇÕES LITERÁRIAS

(REAPRECIÇÃO DO PROCESSO N.º 80 659/87)

### SUMÁRIO:

- 1 — O art.º 39.º do Dec. Reg. n.º 41/84, de 28/5, dispendo que o pessoal nas condições previstas no seu n.º 1 poderá ser integrado no quadro, não cria qualquer vinculação à Administração para que proceda a essa integração, nem, conseqüentemente, para tal pessoal, qualquer interesse correspondente, legalmente protegido.
- 2 — O mesmo acontece com o art.º 30.º n.º 1 do Dec.-Lei n.º 41/84 de 3/2.
- 3 — Conseqüentemente, as integrações em quadros do Ministério da Agricultura, posteriores à vigência do Dec.-Lei n.º 248/85, de 15/7, devem, ao abrigo das referidas disposições legais, observar as exigências habilitacionais estatuídas neste último diploma, mesmo quando se refiram a pessoal além quadro admitido anteriormente.

Conselheiro Relator:  
Fernando José Carvalho de Sousa

Autos de Reclamação n.º 37/88  
Sessão de 88/10/11

O Ex.<sup>mo</sup> Senhor Secretário de Estado da Agricultura, vem interpôr, ao abrigo do art.º 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, o presente pedido de reapreciação dum acto de recusa de visto, decretado por este Tribunal em 7 de Abril do ano corrente.

Tal recusa recaiu no diploma de provimento de Natália Pereira Duarte de Melo e Horta, como técnica adjunta de

2.<sup>a</sup> classe, da carreira de técnico auxiliar de laboratório do quadro de pessoal da Direcção Regional de Agricultura do Algarve, emanado por força do despacho de Sua Excelência o Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação de 15 de Maio de 1987.

O referido provimento, que é datado de 27 de Maio de 1987, fundamenta-se no art.º 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Outubro, no art.º 39.º, n.º 2 alínea a) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, de 28 de Maio e no art.º 6.º alínea b) do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro.

A recusa de visto fundamentou-se em que a integração em causa, em que se consubstanciaria o pretendido provimento, se deve fazer sem prejuízo das habilitações legalmente exigidas, que, no caso em apreço, são as do art.º 20.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

E a interessada não mostrou possuir tais habilitações, que são nove anos de escolaridade, mais um curso de formação técnico profissional de duração não inferior a três anos.

Por isso o visto não foi concedido.

Contra tal decisão surge a presente reclamação, baseada na seguinte argumentação:

As habilitações legalmente exigidas pelo Decreto-Lei n.º 248/85, desdobram-se, por um lado, na titularidade de um determinado grau académico, e, por outro, na necessidade da detenção de um curso de formação profissional adequado ao exercício das funções.

Sucedem que enquanto a exigência duma habilitação académica representa uma tradição do novo sistema legislativo, trazendo a necessidade dum conjunto de conhecimentos gerais, que a experiência só muito dificilmente pode suprir, já a segunda exigência do legislador não tem o mesmo cariz.

Com feito, em sede de cursos de formação profissional, o sistema instituído não tem qualquer tradição, não tendo sido adoptado anteriormente, designadamente no que se refere à reclassificação de funcionários que já desempenhavam funções inseridas no âmbito de uma determinada carreira.

Ora a interessada, a que se refere o diploma em apreço, era uma agente que já se encontrava a desempenhar funções inscritas na carreira e para a qual foi autorizada a reclassificação em momento anterior à entrada em vigor do Decreto-Lei

n.º 41/84, que nos seus art.ºs 6.º e 30.º definiu o quadro legal da reclassificação e fez criar justas expectativas à mesma interessada.

Por maioria de razão, portanto, não poderá aplicar-se-lhe o regime do Decreto-Lei n.º 248/85, na matéria de habilitações exigíveis, pois nessa data o direito à reclassificação já havia sido adquirido, apenas faltando um facto, desencadeado a reorganização da D.R.A.A.L., através do Decreto Regulamentar n.º 54/86, de 8 de Outubro.

Assim, porque o Decreto-Lei n.º 248/85 só deve afectar quem inicie o exercício das funções da nova carreira em data posterior à exigência legal dos cursos de formação profissional exigidos, o reclamante conclui pela necessidade de reapreciação da remessa de visto decretada.

Feita vista ao Douto Magistrado do Ministério Público, é seu o seguinte entendimento.

A interessada foi empossada no cargo de técnico auxiliar de laboratório — letra M — como contratada além do quadro, em 3 de Fevereiro de 1981, possuindo as habilitações literárias então legalmente exigíveis — o curso geral do ensino secundário.

Quando o Decreto Regulamentar n.º 41/84 entrou em vigor, em 1 de Junho, a interessada passou a poder ser integrada nas referidas categorias e letra, no Quadro Único do Ministério, conforme resultava do art.º 39.º n.º 2 alínea b) do referido diploma, visto possuir, além do tempo de serviço exigido as necessárias habilitações, face ao art.º 20.º n.º 2, do mesmo Decreto Regulamentar.

Nestas circunstâncias a interessada adquiriu um interesse legalmente, protegido à integração, nos termos dos citados preceitos legais e judicialmente reconhecível, nos termos do art.º 69.º n.º 2 da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos.

Por força do Decreto-Lei n.º 248/85, art.ºs 37.º, 46.º n.º 8 e respectiva tabela anexa, a carreira de técnica auxiliar de laboratório foi reclassificada, sendo-lhe atribuído o nível 4, e cabendo ao técnico auxiliar de laboratório de 2.ª classe a letra L.

Logo, nos termos do Decreto Regulamentar n.º 54/86, remetendo no art.º 20.º para os preceitos pertinentes do Decreto Regulamentar n.º 41/84 e demais legislação aplicável, a interessada teria direito a transitar para a categoria que lhe foi

atribuída no diploma a que este Tribunal recusou o seu visto, conforme as citadas disposições do Decreto-Lei n.º 248/85 e ainda o art.º 37.º n.º 1 alínea a) do Decreto Regulamentar n.º 41/84.

Assim e porque à interessada não é imputável o atraso no processamento da integração prevista no Decreto Regulamentar n.º 41/84 — seu art.º 39.º n.º 1 alínea b) — o qual se deveu, antes, a inércia da Administração — entende o Dg.º Procurador-Geral Adjunto que a reclamação merece provimento.

Cumpre, pois decidir.

Conforme se alcança do registo biográfico da interessada, foi a mesma contratada, além do quadro, com a categoria de técnico auxiliar de laboratório de 2.ª classe, sendo empossada em 3 de Fevereiro de 1981.

Nessa situação se encontrava quando em 1 de Junho de 1984 entrou em vigor o Decreto Regulamentar n.º 41/84, que teve por objecto fundamental regulamentar o regime de pessoal do quadro único do Ministério da Agricultura, Florestas e Alimentação.

Face a tal diploma, parece não haver dúvidas que a interessada poderia ter sido integrada no quadro, na categoria que detinha, além dele, por possuir as habilitações literárias que para essa categoria exige o art.º 20.º n.º 2 do mesmo diploma — o curso geral do ensino secundário.

Todavia os Serviços só vieram a proceder à sua integração pelo diploma de provimento ora em causa, na sequência do Decreto Regulamentar n.º 54/86, que veio regulamentar a Direcção Regional de Agricultura do Algarve, e fundamentando-se no seu art.º 20.º.

Este preceito abrange simultaneamente a transição e a integração (e de facto dirige-se, sem qualquer restrição ao pessoal que nessa data se encontre a prestar serviço na Direcção Regional em causa) e manda que se observem as regras pertinentes do Decreto Regulamentar n.º 41/84 e demais legislação aplicável, mencionando ainda a disciplina do Decreto-Lei n.º 146-C/80, para o processamento da integração.

Entretanto, surgira em 15 de Julho de 1985 o Decreto-Lei n.º 248/85, cujo objectivo foi o de estabelecer o regime geral da

estruturação das carreiras da função pública, numa perspectiva de avaliação global das funções exercidas.

Por força do âmbito que a si próprio se atribui, nesse art.º 1.º, como no art.º 2.º sempre a sua disciplina passaria a abranger os Serviços a que pertence a interessada no provimento ora em causa, sendo de certo modo ocioso invocar o supra mencionado art.º 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, que no entanto também remeteu para as regras pertinentes, não só do Decreto Regulamentar n.º 41/84, como da demais legislação aplicável.

E nunca se olvide a hierarquia dos Decretos Regulamentares em causa, perante o Decreto-Lei supra referido.

Se assim é, parece evidente que a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, é o seu regime o que se aplicará para o ingresso e o acesso nas carreiras da função pública, designadamente no domínio das habilitações exigidas para o recrutamento nos diversos grupos, carreira, níveis e categorias.

Aliás, nem isso é posto em causa, pela reclamação apresentada, nem pelo Digno Magistrado do Ministério Público.

Só que entendem que a interessada se encontra fora desse domínio de aplicação por ser detentora de um direito adquirido, no entender do reclamante, ou de um interesse legalmente protegido e judicialmente reconhecível, como entende o Ex.º Procurador-Geral-Adjunto da República.

O problema que se põe conseqüentemente é o de saber se a nova lei — o art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 248/85 —, tem ou não virtualidade para abranger a situação de quem, antes da sua entrada em vigor, era agente da Administração em condições de poder ser integrado no quadro, em certa categoria, em sede de habilitações literárias, que até então eram bastantes, mas que passaram a ser insuficientes, por força do citado diploma legal.

Para tal problema, que se situa no domínio da aplicação da lei no tempo, vamos socorrer-nos do entendimento do dr. Baptista Machado, na sua obra “sobre a aplicação no tempo do novo Código Civil”, que veio a ser perfilhado num parecer da Procuradoria Geral da República — um B.M.J. n.º 280 fls. 184 segs.

A opção entre a lei antiga e a lei nova há-de basear-se em dois interesses, que são, essencialmente, o da estabilidade, num dos polos e o da adaptação, no outro.

No primeiro caso sobreleva o interesse dos indivíduos na estabilidade da ordem jurídica, que lhes facilitará a organização dos seus planos de vida e lhes evitará a frustração de expectativas fundadas.

No outro braço da balança, está o interesse público na transformação da antiga ordem jurídica e na adaptação a novas necessidades e concepções sociais, mesmo à custa de posições jurídicas e de expectativas fundadas no antigo estado do direito.

E são estes ensinamentos que levam o citado Parecer da Procuradoria Geral a doutrinar nos seguintes termos, para o caso sob sua análise:

Precisamente a “ratio legis” que está na base desta regra de aplicação imediata (da 2.<sup>a</sup> parte do art.º 12.º n.º 2 do Código Civil) é: por um lado o interesse na adaptação à alteração das condições sociais, tomadas naturalmente em conta pela lei nova, o interesse no ajustamento às novas concepções e valorações da comunidade e do legislador, bem como a existência de unidade do ordenamento jurídico, a qual seria posta em causa, e com ela a segurança do comércio jurídico, pela subsistência de um grande número de situações duradouras... regidas por uma lei... abrogada. Por outro lado, o reduzido ou nulo valor da expectativa dos indivíduos que confiaram, sem bases aliás, na continuidade do regime estabelecido pela lei antiga, uma vez que se trata dum regime puramente legal e não dum regime posto na dependência da vontade dos mesmos indivíduos.

Afigura-se-nos que destas regras exegéticas que temos vindo retratando não pode deixar de resultar a total improcedência das razões aduzidas para que este Tribunal altere a sua orientação nesse domínio.

O regime legal que o reclamante invoca para protecção da pretensão da interessada — o art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 41/84, é expresso no seu n.º 2 em exigir que o reclassificando reúna os requisitos legalmente exigidos para a nova categoria.

E em que momento deve proceder-se a tal aferição?

A resposta não pode deixar de ser dada pelo seu n.º 1: quando se verificarem situações de reorganização ou de reestru-

turação dos serviços, pois é então o momento oportuno pra a reclassificação.

Quanto ao duto Magistrado do Ministério Público, louva-se na situação que para a interessada será tutelável em face do Decreto Regulamentar n.º 41/84, nos termos do art.º 39.º n.º 2 al. b).

Ora, para além de tudo o que tem vindo a ser ponderado, considere-se que o citado art.º 39.º dispõe expressamente que o pessoal nas condições previstas no seu n.º 1 — como será o caso da interessada — *poderá* ser integrado no quadro.

O “poderá”, traduz necessariamente, uma faculdade da Administração, a qual, perante tal preceito, de nenhum modo fica vinculada a proceder a essa integração.

Logo, não pode surgir para a interessada, qualquer interesse legalmente reconhecido.

A expectativa que a interessada e outros agentes nas suas condições possam nutrir, é de ordem puramente prática, sem qualquer relevância jurídica para poder condicionar a aplicação de um regime legal entretanto surgido, como foi o caso do Decreto-Lei n.º 248/85.

Aliás não deixe de notar-se que por outro lado, o Decreto Regulamentar n.º 41/84, como diploma regulamentar que é, não pode sobrepor-se à disciplina do Decreto-Lei n.º 41/84.

E este não só aponta para o momento em que deve ser definida a exigência dos requisitos para a reclassificação, como refere também expressamente, que tal reclassificação não traduz qualquer direito, ou interesse juridicamente reconhecido do interessado, mas mera faculdade da Administração.

Com efeito como se escreve expressamente no art.º 30.º, n.º 1, os funcionários e agentes *poderão, por iniciativa da Administração*, ser objecto de reclassificação e ou reconversão profissional.

Portanto, seja qual for o ângulo porque se encare o problema, a solução vem sempre apontada na seguinte direcção única:

- a) Não há qualquer situação da interessada, anterior ao Decreto-Lei n.º 248/85 que, por tutela jurídica pré-existente, condicione a aplicação, no caso vertente, do novo regime de habilitações literárias aí exigido.

- b) Perante o sentido que é de atribuir ao art.º 12.º n.º 2 — segunda metade — do Código Civil, nos termos atrás retratados, o interesse no ajustamento às novas valorações do legislador, deixa de reduzido ou nulo valor a expectativa dos indivíduos que tenham confiado, sem bases, aliás, na continuidade do regime estabelecido pela lei antiga, uma vez que se trata dum regime puramente legal e não dum regime posto na dependência da vontade dos mesmos indivíduos.

E assim, a nova concepção do legislador, expressa no Decreto-Lei n.º 248/85, quanto a uma maior exigência das habilitações literárias e traduzindo um objectivo de maior elevação, dignificação e eficiência dos Serviços, representa um imperativo de interesse público, perante o qual os agentes na situação da interessada e nos precisos termos atrás analisados não apresentam qualquer situação juridicamente tutelada, sendo as suas expectativas, não só desprovidas de caracterização jurídica, como, em qualquer caso, tradutoras de interesses meramente privados, que não poderiam obstar a que aqueles novos preceitos condicionem o seu ingresso nos quadros da Administração.

Com as considerações feitas, procurou fundamentar-se a posição deste Tribunal num ângulo que algumas vezes tem sido contestado por sectores da Administração e que tem suscitado também divergência por parte do Dig.º Representante do Ministério Público.

Todavia aquele douto Magistrado alicerça o seu Parecer num outro fundamento e aí cremos estar do seu lado a razão.

Referimo-nos à questão da reclassificação de carreiras operada pelo art.º 37.º do Decreto-Lei n.º 248/85.

Nos termos do n.º 1 desse preceito, a carreira de técnico-auxiliar de laboratório passa a integrar o grupo de pessoal técnico-profissional nível 4.

E a respectiva tabela de reclassificação anexa a esse diploma em execução do seu art.º 46.º n.º 8, atribui à categoria em causa a letra L de vencimento.

Letra essa que, por seu turno, é atribuída aos técnicos adjuntos de 2.ª classe, que representam a base do nível 4 do

grupo técnico-profissional, nos termos do mapa II anexo ao mesmo.

É certo que o art.º 37.º se refere somente à reclassificação de carreiras e o regime de carreira é distinto do regime de emprego, nos termos do art.º 3.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 248/85.

A interessada Natália até à integração, encontra-se em regime de emprego, como decorre do n.º 3 do mesmo preceito legal, ao dispor que o desempenho de funções públicas que não correspondam a necessidades permanentes deve, em princípio, ser assegurado em regime de emprego por pessoal contratado — que tem sido a sua situação, como decorre da respectiva nota biográfica.

O n.º 5 do mesmo preceito, porém, dispõe ainda que os postos de trabalho e preencher em regime de emprego são remunerados com vencimento idêntico ao da categoria equiparável inserido em carreira.

Nenhum obstáculo existe à aplicação do art.º 37.º ao caso vertente, até em coerência com o âmbito do art.º 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86, quando remete não só para as regras pertinentes do Decreto Regulamentar n.º 41/84, como para as da demais legislação aplicável, legislação essa que, como atrás foi evidenciado, integra o Decreto-Lei n.º 248/85.

Assim, tudo justifica, que no momento da integração e por força da aplicação do regime legal acabado de referir, a interessada seja integrada no nível que, às funções e ao lugar que vem desempenhando é atribuído, a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85.

Assim, e tão só por este fundamento, julga-se procedente a douda reclamação apresentada, julgando os Juizes deste Tribunal que é de conceder o visto, como concedeu, ao diploma de provimento de Natália Pereira de Melo e Horta, acima referenciado.

Emolumentos, apenas, pelo Visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 11 de Outubro de 1988.

aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaiá*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*João Pinto Ribeiro*

*Manuel António Maduro* (vencido, porquanto as razões doutamente expostas na 1.<sup>a</sup> parte do acórdão, com as quais concordo, impõem a solução contrária à que fez vencimento. E não me parece adequada ao caso, na aplicação directa ou por analogia, do artigo 37.<sup>o</sup> do Decreto-Lei n.º 248/85, na medida em que esta disposição junta de reclassificação de carreiras, quando, na hipótese estamos perante integração de agente).

*João Manuel Fernandes Neto* (vencido pelas mesmas razões expendidas pelo Ex.<sup>mo</sup> Conselheiro Manuel António Maduro).

*Francisco Pereira Neto de Carvalho*

*Alfredo José de Sousa* (vencido nos termos da declaração de voto que junto).

1 — Concordo inteiramente com a abordagem da primeira questão do presente acórdão — exigência dos requisitos habilitacionais previstos na lei à data do despacho autorizador da integração, ou seja, das previstas no art.º 20.º n.º 1 c) do Decreto-Lei n.º 248/85 de 15/7, aplicável por força do art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 190/80 de 16/7, do art.º 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86 de 8/10 e do art.º 39.º n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 41/84 de 28/5 — a qual só por si implicaria a improcedência da reclamação.

2 — Quanto à segunda questão afigura-se-nos que ela também deveria levar à manutenção da recusa do visto uma vez que afirmando, e bem, referir-se a reclassificação do art.º 37.º do Decreto-Lei n.º 248/85 somente a *carreiras*, ela seria inaplicável aos agentes, porque integrados em regime de *emprego*.

Ora a interessada é agente, pelo que enferma de contradição lógica remover o obstáculo da falta dos requisitos habilitacionais, apelando à reclassificação decorrente daquele normativo, que claramente não os exige para os funcionários inseridos nas carreiras reclassificadas.

3 — Deste modo o provimento em apreço é duplamente ilegal:

- a) viola a alínea b) do art.º 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84, pois que a interessada é remunerada pela letra M e passa a sê-lo pela letra L;
- b) viola o corpo do n.º 2 do referido normativo, na medida em que a interessada não tem as habilitações literárias exigidas pelo art.º 20.º n.º 1 c) do Decreto-Lei n.º 248/85.

Habilitações que seriam exigidas se a interessada, enquanto agente, ingressasse no quadro mediante *concurso*.

Por força expressa daquele dispositivo e por maioria de razão, são de exigir tais habilitações na hipótese vertente de *integração* no quadro.

4 — Outra seria a solução se a interessada fosse *funcionária* inserida na carreira de técnica auxiliar de laboratório, requisitada adida ou supranumerária da D.R.A.A.G., pois só então deveria proceder-se à sua *integração* no quadro, independentemente da falta das novas habilitações exigidas para o nível 4, em virtude da reclassificação operada pelo art.º 37.º do Decreto-Lei n.º 248/85 as não exigir.

Nesta medida far-se-á uma interpretação restritiva do n.º 2 do art.º 39.º do Decreto Regulamentar n.º 41/84.

5 — Não podendo ser *integrada* no quadro como funcionária na respectiva categoria por falta de requisitos habilitacionais, só restaria aos serviços fazer *transitar* a interessada, como *agente*, em categoria de igual designação e letra de vencimento, nos termos do art.º 37.º n.º 1 a) do Decreto Regulamentar n.º 41/84, conjugado com o art.º 30.º do Decreto-Lei n.º 190/86 e o art.º 20.º do Decreto Regulamentar n.º 54/86.

## CONCURSOS — TAREFAS — VÍNCULO

### (REAPRECIACÃO DO PROCESSO N.º 30 040/88)

#### SUMÁRIO:

- 1 — No desejo de ordenar, e racionalizar quadros, os artigos 10.º n.º 6 da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, e 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março, criaram um mecanismo de admissão na Função Pública de pessoas que lhe estavam ligadas por laços jurídicos precários mas de certa duração, saneando situações e contemplando expectativas que, aos mesmos no plano factual, se tivessem constituído.
- 2 — Assim, no quadro daquele artigo 16.º, a expressão “pessoal contratado a prazo” deve ter uma significação ampla, abarcando situações contratuais de direito público e de direito privado, designadamente, as situações criadas no âmbito do Decreto-Lei n.º 280/85, de 22 de Julho.
- 3 — E a referência a “tarefeiro” não tem rigor técnico-jurídico visto que abarca também o pessoal que, por contrato com a Administração, vem desempenhando funções específicas, ainda que com subordinação hierárquica.
- 4 — Em qualquer caso não é necessário que os interessados detenham a qualidade de agentes, mas é essencial que desempenhem funções a tempo completo, com sujeição à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço há mais de três anos, ininterruptamente.

Em sessão de 31 de Maio do ano em curso este Tribunal recusou o visto ao diploma de provimento de Helena Maria Damas Fontinha como técnica superior de 2.<sup>a</sup> classe da Direcção-Geral do Pessoal do Mar e Estudos Náuticos, apoiado nestes considerandos:

- A interessada exerceu funções em três períodos distintos, nos anos de 1986 a 1988, mediante contratos de trabalho a prazo certo, celebrados nos termos do Decreto-Lei n.º 280/85, de 22 de Julho;
- O concurso em que assenta o pretendido provimento tinha a natureza de interno, pelo que exigia a qualidade do funcionário ou agente da parte de quem quizesse apresentar-se ao mesmo concurso;
- Nos termos do art.º 3.º, n.º 5, daquele Decreto-Lei n.º 280/85, o contrato de trabalho a prazo certo não confere ao particular outorgante a qualidade de agente administrativo;
- Por isso a interessada não pode ficar abrangida pelo disposto no art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87.

Inconformado com a resolução veio o Senhor Secretário de Estado dos Transportes Exteriores e das Comunicações pedir a sua reapreciação, ao abrigo do art.º 1.º e segs. da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, para o que alinhou, no essencial, o seguinte:

- A interessada Helena Maria foi nomeada, provisoriamente, como técnico superior de 2.<sup>a</sup> classe para um lugar do quadro da Direcção-Geral do Pessoal do Mar e Estudos Náuticos, precedendo concurso interno de ingresso, nos termos do art.º 16.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março, no qual se podia candidatar o pessoal contratado a prazo e o pessoal designado por “tarefeiro” que reunisse os demais requisitos especificados naquele diploma;

— E vem desempenhando funções na Direcção-Geral do Tesouro, de modo ininterrupto, em regime de tempo completo e com sujeição à hierarquia, disciplina e horários dos Serviços, desde 2 de Dezembro de 1982, ainda que em dois regimes diferenciados — o contrato de trabalho a prazo certo e a tarefa — mas ambos subsumíveis, à previsão do normativo excepcional do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87.

O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto é de parecer que o pedido merece provimento, alegando que a reapreciação local que vem de citar-se não exige a qualidade de funcionário ou agente, para que “o pessoal contratado a prazo e o pessoal designado por “tarefeiro” possa ser, excepcionalmente, admitido aos concursos internos de ingresso aí previstos; e que não há motivo para pôr em causa o conteúdo da declaração passada pelo Serviço, comprovativa de que a candidata desempenha a função de técnico superior de 2.ª classe, nas circunstâncias mencionadas pelo impetrante.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

No desejo de ordenar, e racionalizar, os quadros da função pública, a Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, estipulou no seu art.º 10.º, n.º 6, que o Governo deveria tomar as disposições adequadas à regularização da situação do pessoal que, *embora designado por tarefeiro*, reúna os requisitos exigidos pela lei geral para a integração ou admissão na Administração Pública, provendo à sua integração através de recurso a concursos internos, abertos para o efeito.

E, na sequência desta disposição, o art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março, veio permitir aos Serviços e organismos da Administração Central abrir concursos internos de ingresso, nos termos e condições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, aos quais poderá candidatar-se, excepcionalmente, o pessoal contratado a prazo e o pessoal designado por “tarefeiro” que desempenhe funções em regime de tempo completo, com sujeição à disciplina, hierarquia e horário do respectivo Serviço, e que conte mais de três anos de serviço ininterrupto até ao termo do prazo para apresentação da respectiva candidatura.

Do n.º 3 desta disposição verifica-se ainda que o pessoal a que se aludiu, que tenha sido aprovado nos respectivos concursos, mas não provido por inexistência de lugares vagos, *adquire a qualidade do agente* ingressando no quadro de efectivos interdepartamental do Ministério em cujo concurso tenha obtido aprovação, nos termos e para os efeitos do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro.

Estamos, pois, perante um mecanismo da admissão nos quadros da função pública de pessoas que lhe estavam ligadas por laços jurídicos precários mas de certa duração, impulsionado, decerto, pela preocupação de sanear situações e de contemplar expectativas que, ao menos no plano factual, se tivessem constituído.

Dele podem beneficiar, segundo os critérios da lei, o pessoal contratado a prazo e ainda o “pessoal designado por tarefeiro”, mas infelizmente as expressões usadas não são claras quanto ao seu sentido técnico-jurídico.

Assim e desde logo quanto aquilo que deve entender-se por pessoal contratado a prazo, porquanto, ao menos numa primeira aproximação, nela podem caber contratos de direito público — v.g. contratos de provimento ou de assalariamento (art.ºs 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 49 397, de 24/XI/969 e 4.º do Decreto-Lei n.º 166/82 de 10/5 e 15.º n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3/2) — como porventura contratos de direito privado como o contrato de trabalho regulado na lei geral, ou o contrato a prazo certo a que se refere o Decreto-Lei n.º 280/85, de 22 de Julho.

Na sua amplitude, a expressão verbal utilizada comporta tal largueza de conteúdo; ponto é que, pelo seu espírito, a disposição não deva sofrer alguma contracção.

Mas a imprecisão sobe de tom quando a lei se refere a “tarefeiro”.

Parece porém evidente que não está a pensar na figura de tarefeiro em sentido técnico — conf., designadamente, os art.ºs 17.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 41/84 e 4.º do Decreto-Lei n.º 166/82 já citados.

Antes de mais porque ao colocar a palavra entre aspas já aponta nesse sentido; e depois porque, a não ser assim, o legislador teria sido incoerente pois seria juridicamente inviável a figura do tarefeiro em regime de tempo completo, com sujeição

à disciplina, hierarquia e horário de respectivo serviço que a disposição em análise prevê.

Essencial, nos dois casos, é que o pessoal em questão desempenhe funções a tempo completo, com sujeição à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço há mais de 3 anos, ininterruptamente.

O legislador tinha consciência de que, ao longo dos anos, se foram constituindo e perdurando situações contratuais irregulares, como revelara, por exemplo, no art.º 15.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 41/84, e tentou com os diplomas ora em análise, encontrar-lhes uma saída. Ponto é que se tratasse de situações relativamente duradouras.

Por isso se entende, por um lado, que não há fundamento para fazer uma leitura restritiva da expressão “pessoal contratado a prazo”; e que por “tarefeiro” se deverá entender, para este efeito aquele que, por contrato com a Administração, vem desempenhando uma função específica, ainda que com subordinação hierárquica.

Parece assim impôr-se a conclusão de que não é necessária a qualidade de agente para os interessados aproveitarem do mecanismo que tem vindo a examinar-se; mas se dúvidas ainda subsistissem, elas seriam arredadas pelos próprios termos em que o citado art.º 16.º, n.º 3, está redigido, ao estabelecer — cito — “que o pessoal referido no n.º 1 que tenha sido aprovado nos respectivos concursos, mas não provido por inexistência de lugares vagos, adquire a qualidade de agente...” o que não pode deixar de pressupôr, como bem sustenta o Ex.<sup>mo</sup> Procurador-Geral-Adjunto, que ele podia não ter a qualidade que agora adquire.

No caso em apreço a Direcção-Geral do Tesouro declara que a interessada iniciou ali funções em 1/12/82 em regime de tarefa, e que tem vindo a desempenhá-las em regime de tempo completo, e sujeita à hierarquia, disciplina e horário dos serviços.

Trata-se de declaração de que há motivo para duvidar e que, por isso, é de aceitar.

Pelo sumariamente exposto é de concluir que não subsistem as razões invocadas na resolução de recusa e que à interessada aproveita, de facto, o mecanismo especial previsto no artigo 16.º n.º 1, do Decreto-Lei n.º 100-A/87, de 5 de Março,

pelo que, dando provimento ao pedido de reapreciação, acordam em conceder o visto.

São devidos emolumentos pelo visto.  
Comunicações necessárias.

Lisboa, 8 de Novembro de 1988.

- aa) *Manuel António Maduro*  
*João Manuel Fernandes Neto*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho* (vencido, pelos fundamentos da declaração anexa).  
*Alfredo José de Sousa* (voto o Acórdão pelas razões constantes da declaração anexa).  
*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaia*  
*Pedro Tavares do Amaral* (voto o Acórdão pelas razões constantes da declaração do Conselheiro Alfredo de Sousa).  
*João Pinto Ribeiro*

Fui presente:

- a) *José Alves Cardoso*

#### VOTO DE VENCIDO DO CONSELHEIRO FRANCISCO PEREIRA NETO DE CARVALHO

1. A Lei n.º 49/86, ao estipular no seu art.º 10.º, n.º 6, que o Governo deveria tomar as disposições adequadas à regularização da situação do pessoal que, embora designado por tarefeiro, reunisse os requisitos exigidos pela lei geral para a integração ou admissão na Administração Pública, provendo à sua integração através do recurso a concursos internos, abertos para o efeito, quiz — como expressamente se diz — *regularizar* situações de ilegalidade.

Ora, nem o pessoal tarefeiro, admitido nos termos do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84, nem o pessoal com contrato de trabalho a prazo certo, celebrado de acordo com o Decreto-Lei n.º 280/85, se encontra em situação de irregularidade.

Mais do que isso, quer o art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 41/84, quer o referido Decreto-Lei n.º 280/85, continuam a manter a sua plena vigência, pelo que ainda é possível o recrutamento de pessoal nestas condições.

E a lei, tanto num caso como no outro, diz expressamente que estes contratos não conferem ao particular outorgante a qualidade de agente. Não conferem no presente, como não conferiam no passado.

Em consequência, difícil se torna compreender como é que o legislador poderia ter querido regularizar situações já regulares ou integrar na Administração Pública pessoas recrutadas com a expressa menção de que não podiam ser integradas. Seria não só um contra-senso como uma imoralidade, criando situações bem diversas para as pessoas contratadas antes e depois da publicação da lei em referência.

2. Por outro lado, teria de se entender que o Decreto-Lei n.º 100-A/87 ultrapassou os poderes concedidos pela lei n.º 49/86 ao dispor acerca do pessoal contratado a prazo, a adoptar-se a orientação do acórdão, uma vez que, para tanto, não tinha autorização. A menos que, de algum modo, equiparasse as duas situações de contratados a prazo e “tarefeiros”.

Efectivamente, o Decreto-Lei n.º 166/82 — e outros diplomas anteriores — proibiu a celebração, por prazo superior a 6 meses, de novos contratos de pessoal além dos quadros, em regime de prestação eventual de serviço, que revestissem a natureza de trabalho subordinado e de assalariamento, com as excepções previstas (art.º 3.º).

Os contratos a prazo superior encontravam-se regularizados quando visados pelo Tribunal de Contas.

Eram estes os verdadeiros contratos a prazo, que se distinguem claramente dos contratos a prazo certo.

E sabe-se que proliferam, na Administração, indivíduos recrutados além do quadro, mas em situação ilegal. A esses sim, caberá a designação de pessoal contratado a prazo e, para se manterem, carecem de ver regularizada a sua situação.

A esta luz, já se compreende a aproximação que o Decreto-Lei n.º 100-A/87 faz entre pessoal contratado a prazo e pessoal “tarefeiro” (entre aspas, para o diferenciar do verdadeiro pessoal tarefeiro).

E não podemos esquecer que, na mesma situação de ilegalidade, se encontra ainda numeroso pessoal recrutado nos termos do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 26 334, de 24/2/36, designado por assalariado (mas também por tarefeiro) e que era recrutado por mero ajuste verbal, situação que hoje já não pode ser considerada como regular. Para este, de igual modo, se compreende o preceito e tem pleno cabimento.

3. Não podemos impressionar-nos com o facto de, no n.º 3 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, o legislador referir que os interessados que tenham sido aprovados nos respectivos concursos, mas não providos por inexistência de lugares vagos, adquirem a qualidade de agentes, para se concluir, como faz o acórdão, que não é necessária a qualidade de agente para que os interessados aproveitem da faculdade conferida pelo mesmo diploma.

De facto, já em tempos o Tribunal se dividiu na interpretação do n.º 2 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 44/84, quando faz depender a admissão a concurso interno da qualidade de funcionário ou agente, exigindo-se a estes últimos que desempenhem funções em regime de tempo completo, estejam sujeitos à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço e contém mais de três anos de serviço ininterrupto. Uns entendiam que, para se ser agente, era necessário ter sido legalmente admitido; além disso, para serem admitidos a concurso, careciam de possuir os requisitos indicados. Outros defendiam que a prova destes requisitos dava, só por si, a categoria de agente, mesmo que a admissão tivesse sido irregular.

Qual o critério do legislador? Se tiver sido o primeiro, tudo está certo, uma vez que as pessoas irregularmente admitidas não eram agentes e careciam de regularizar a sua situação. E o certo é que, no n.º 1 do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87, não se fala de agentes, mas de “pessoal”. Mas se tiver sido a segunda a interpretação adoptada, então os candidatos já eram agentes, pois sem terem os requisitos explicitados no final do mesmo n.º 1 não podiam ser admitidos a concurso. E então sim, é que não se compreende que se venha dizer, no n.º 3, que este pessoal *adquire* a qualidade de agente.

4. Finalmente, importa referir que, no caso concreto, não há qualquer dúvida de que a interessada exerceu as suas fun-

ções em regime de tempo completo e sujeita à hierarquia, disciplina e horário dos serviços, porque essas são as características dos contratos de trabalho a prazo certo, celebrados ao abrigo da legislação geral do trabalho.

Só que esta circunstância não basta para colocar a interessada ao abrigo do art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 100-A/87 como se viu, em virtude da natureza jurídica deste contrato e da regularidade da situação dele decorrente que não carece, por isso, de regularização subsequente.

### VOTO DE VENCIDO DO CONSELHEIRO ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

Afigura-se-nos que o art.º 16.º do D.-L. n.º 100-A/86 de 5/3, contemplou além dos dito “tarefeiros”, os *contratados a prazo certo* nos termos do D.-L. n.º 280/85 de 22/7.

É que só estas duas situações de pessoal carecem de serem regularizadas para efeitos de admissão no quadro pela via do *concurso interno*, logo sem necessidade de descongelamento de lugares.

O contrato de tarefa porque, tendo por objecto a execução de trabalhos “sem subordinação hierárquica”, não pode conferir a qualidade de agente como a lei expressamente o afirma, com a consequente admissão a tais concursos (cfr. art.º 7.º n.º 2 do D.-L. n.º 44/84 de 3/2; art.º 5.º do D.-L. n.º 35/80 de 14/3; art.º 4.º do D.-L. n.º 166/82 de 10/5; art.º 17.º n.º 2 do D.-L. n.º 41/84 de 3/2).

Porque à sua sombra foram contratados indivíduos a quem a Administração atribuía funções sujeitas a horário completo, a sua disciplina e subordinação hierárquica por isso se comportando como *agentes* à revelia de título contratual urgia regular a sua situação viabilizando-se legalmente a sua admissão a concurso interno.

Quanto ao contrato de trabalho a prazo certo do D.-L. n.º 280/85 porque também não confere a qualidade de agente, impunha-se admitir a tais concursos *excepcionalmente* os muitos indivíduos nesta situação.

Os indivíduos admitidos por contratos a prazo antes daquele diploma (art.º 3.º do D.-L. n.º 26 334 de 24/2/36; art.º 3.º do

D.-L. n.º 49 397 de 24/11/69; art.º 4.º do D.-L. n.º 35/80 de 14/3; art.º 3.º do D.-L. n.º 166/82), por título contratual que implicava *subordinação hierárquica*, disciplina e horário completo, não careciam de ver a sua situação regularizada na medida em que fossem *agentes vinculados* nos termos do art.º 7.º n.º 2 do D.-L. n.º 44/84, isto é, que tivessem mais de 3 anos de serviço ininterrupto.

Tais indivíduos podiam ser admitidos a qualquer *concurso interno*, sem necessidade do remédio excepcional do art.º 16.º do D.-L. n.º 100-A/87.

Deste modo porque a interessada está em regime de contrato nos termos do D.-L. n.º 280/85 desde 28/7/86, e anteriormente era dita “tarefeira”, possuindo mais de 3 anos de serviço ininterrupto, devia ter sido, como foi, admitida ao *concurso interno* nos termos do art.º 16.º do D.-L. n.º 100-A/87.

Por estas razões voto o acórdão.

## INTERINIDADE

(REAPRECIACÃO DO PROCESSO N.º 52 599/88)

### SUMÁRIO:

- 1 — Para além das normas previstas no Código Administrativo (Parte II, título IV), no artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 247/87 de 17/6, e no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 86/84/M (Macau), há um “ratio legislativo” (cfr. Parecer da P.G.R., Diário da República, 2.ª série, de 26/2/87) sobre o regime substantivo das nomeações interinas no ordenamento jurídico da função pública.
- 2 — Nas normas dispersas que foram sendo revogadas sucessivamente (artigo 83.º, § 4.º do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino; art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 49 031 de 27/5/69; artigo 9.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 171/82 de 10/5) é patente a preocupação do legislador em estabelecer *critérios objectivos* para as nomeações interinas, atribuindo preferência aos concursados segundo a ordem da respectiva classificação.
- 3 — Verificada a lacuna sobre o regime das *nomeações interinas para lugares de acesso*, cabe ao intérprete criar a norma “dentro do espírito do sistema” (artigo 10.º n.º 3 do Código Civil), pelo que devem ser exigidos *todos os requisitos para o provimento definitivo, excepto o concurso*.
- 4 — Tendo havido concurso para o lugar a prover interinamente, deve tal provimento recair sobre os concursados segundo a respectiva ordem classificativa.

I — A Senhora Secretária de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional, por ofício de 13 de Julho último, veio solicitar, ao abrigo do disposto no n.º 1 do art.º 1.º e n.ºs 1 e 2 do art.º 2.º da Lei n.º 8/82, de 26/5, a reapreciação da Resolução deste Tribunal tomada em 16 de Junho antecedente, pela qual foi recusado o “visto” ao diploma de provimento de Ana Bela Gaspar Marques, em regime de interinidade, como técnica superior de 1.ª classe do quadro de pessoal do Departamento Central de Planeamento.

O pedido foi admitido por ter sido apresentado pela entidade competente e se encontrarem preenchidos os demais requisitos legais.

A recusa do “visto” assenta nos seguintes considerandos:

- a) Para as nomeações interinas são de exigir os requisitos do provimento normal, excepto o concurso;
- b) A interessada, tendo sido nomeada técnica superior de 2.ª classe em 10/2/86, não reúne o requisito do módulo temporal de 3 anos exigido pela al. d) do n.º 1 do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 248/85 de 15/7;
- c) Encontramo-nos em face de um lugar vago e de acesso, o que tão pouco permite a pretendida nomeação interina.

A reclamação, por seu turno, baseia-se na seguinte argumentação:

- a) Tem sido jurisprudência pacífica e uniforme do Tribunal de Contas que, para nomeações interinas, os interessados devem reunir os requisitos exigidos para os provimentos normais com excepção do concurso e do tempo de serviço, não sendo, portanto, exigido o requisito de tempo.
- b) A vaga na qual se pretende colocar a interessada resulta da nomeação, em comissão de serviço, para o cargo de chefe de divisão, do titular do respectivo

lugar, pelo que a interinidade se destina a preencher um lugar vago por impedimento do titular.

c) O Tribunal já visou outros casos idênticos.

O Ex.<sup>mo</sup> Procurador-Geral-Adjunto, no seu parecer de fls. 11 e 12, pronuncia-se no sentido de que só no caso de não haver concursados, deveria recorrer-se a funcionários sem concurso e, em relação a estes, deverão ser preferidos os que preenchem todos os demais requisitos. E só no caso de não haver funcionários com todos os requisitos se passará aos restantes.

Em consequência, promove que se convidem os serviços a demonstrar que não havia outro funcionário com mais requisitos que a nomeada, devolvendo-se para o efeito o processo.

II — O art.<sup>o</sup> 2.<sup>o</sup> do Decreto n.<sup>o</sup> 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, aliás na sequência do art.<sup>o</sup> 31.<sup>o</sup> da Lei de 14 de Junho de 1913, constitui a norma genérica de nomeações interinas.

Caberia à legislação dos respectivos serviços contemplar o concreto regime das nomeações interinas do respectivo pessoal (cfr. art.<sup>o</sup> 3.<sup>o</sup> do D.-L. n.<sup>o</sup> 24, de 23 de Janeiro de 1975).

Todavia, o Código Administrativo (aprovado pelo D.-L. n.<sup>o</sup> 31 095, de 31 de Dezembro de 1940) veio estabelecer um regime geral do interinato para os “funcionários administrativos” (Parte II, Título IV).

Basicamente dele decorrem as seguintes regras:

- a) o provimento interino recai sobre “indivíduo que reúna os requisitos indispensáveis para o... exercício das funções de um cargo vago” (art.<sup>o</sup> 664.<sup>o</sup>);
- b) preferência no provimento aos “candidatos aprovados no concurso de habilitação para a categoria e classe de lugar a prover” (§ 2.<sup>o</sup> do art.<sup>o</sup> 665.<sup>o</sup>);
- c) duração anual do provimento, salvas certas excepções (art.<sup>o</sup> 667.<sup>o</sup>).

Por seu turno o Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (Decreto n.<sup>o</sup> 46 982, de 27 de Abril de 1966), veio regular de forma acabada o regime de interinidade, *mantendo aqueles princípios básicos*.

O § 4.º do art.º 63.º é até mais claro ao dispôr que “só pode ser nomeado interinamente quem reúna as *condições* estabelecidas na lei para o *provimento normal do cargo*, excepto a idade e o concurso”.

Tal regime não se afigurava exclusivo do funcionalismo ultramarino na medida em que o § 2.º do art.º 1.º estabelecia a aplicação das disposições do estatuto a “serviços públicos nacionais”, sempre que os respectivos diplomas orgânicos não estabeleçam regime diverso ou sejam omissos, entendendo-se por “serviços nacionais aqueles que, tendo a sua sede na metrópole, subordinada a um Ministério diferente do Ultramar, estendam a sua acção às várias províncias ultramarinas onde se situam departamentos seus” (cfr. Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, comentado e anotado, João Ferreira Semedo, pág. 25, nota 2).

Nas suas linhas essenciais constituiria assim um regime geral não só da Administração Ultramarina e Local como também da parte da Administração Central.

De notar que o § 4.º do art.º 63.º citado veio consagrar a *orientação do Tribunal de Contas* nos provimentos interinos — exigência das condições legais de provimento normal, excepto concursos — conforme disso nos dá notícia João Ferreira Semedo, op. cit., pág. 99, nota 9.

O Estatuto do Funcionalismo Ultramarino mantém-se em vigor na ordem jurídica portuguesa, no território de Macau, mas na parte relativa ao regime de interinato, foi revogado pelo art.º 71.º do D.-L. n.º 86/84/M, de 11 de Agosto (Boletim Oficial de Macau n.º 33, 2.º Suplemento).

É curioso notar porém que o art.º 38.º n.º 5 deste último diploma dispõe:

“A nomeação interina poderá recair:

- a) um funcionário com nomeação definitiva noutro lugar do *mesmo quadro*, com as *habilitações* exigidas para o cargo, classificação de serviço de Bom no ano anterior e com pelo menos *um ano de serviço na sua categoria*, a qual terá de ser a imediatamente inferior à correspondente ao lugar a prover quando este seja de acesso;
- b) funcionários ou agentes de serviço que preenchem os requisitos para o provimento, tratando-se de lugares de ingresso, com dispensa de concurso”.

Por seu turno, o n.º 6 do mesmo normativo consagra o princípio da preferência para a nomeação interina dos aprovados em concurso por ordem de classificação.

III — Entretanto o D.-L. n.º 49 031, de 27 de Maio de 1969, que introduziu modificações no regime de funcionalismo público, veio no seu art.º 5.º reafirmar a preferência nos provimentos interinos dos indivíduos aptos em concurso para o provimento definitivo, segundo a ordem de classificação.

O art.º 22.º do mesmo diploma ao entender todo o seu regime do pessoal dos governos civis e autarquias locais, não só veio consagrar a doutrina daquele normativo já constante do § 2.º do art.º 665.º do Código Administrativo, como apontar para a interpenetração do regime geral da função pública na Administração Central e Local.

O mesmo regime da preferência foi consagrado no art.º 9.º n.º 2 do D.-L. n.º 171/82, de 10 de Maio (cujo art.º 26.º por isso revogou expressamente o art.º 5.º do D.-L. n.º 49 031) diploma que por sua vez foi revogado pelo D.-L. n.º 41/84 de 3 de Fevereiro.

Por seu turno o art.º 42.º n.º 2, do D.-L. n.º 247/87, de 17 de Junho, que fez a adaptação do D.-L. n.º 248/85, de 15 de Julho ao pessoal das autarquias locais, de novo consagrou aquele regime de preferência nos provimentos interinos.

Em suma: a preferência atribuída aos concursados, segundo, a ordem da classificação, contém em si o *pressuposto da exigência de que os interessados devem ter possuidores de todos os requisitos para provimento normal*, excepto o concurso.

Como quer que seja é manifesto que o legislador sempre teve a preocupação de estabelecer *critérios objectivos para as nomeações interinas*, limitando ao mínimo o poder discricionário da Administração.

IV — A verdade porém é que para além do regime substantivo do interinamento previsto no Código Administrativo, e legislação complementar, e na citada legislação do Território de Macau, as demais disposições legais referenciadas estão revogadas.

Como se assinala no parecer da Procuradoria Geral da República, processo n.º 24/86, D.R., 2.ª Série, de 26 de Fevereiro de 1987, há um “vazio legislativo” nesta matéria.

Efectivamente os Decretos-Leis n.ºs 41/84 e 44/84, de 3 de Fevereiro, não contêm qualquer norma indicativa do critério a observar nas nomeações interinas.

O problema só se põe nas nomeações para lugares de acesso, visto que para os lugares de ingresso é vedada a nomeação interina (art.º 2.º n.º 1 do D.-L. n.º 130, de 14 de Fevereiro de 1976), salvo, para os indivíduos vinculados à Administração “*desde que possuam os requisitos gerais para o provimento no respectivo cargo*” (Despacho do Ministério da Administração Interna, de 26 de Maio de 1976, D.R., 1.ª Série, de 5 de Junho de 1976).

Verifica-se assim uma lacuna no regime geral das nomeações para a função pública na Administração Central, no que concerne aos lugares de acesso, sempre que a legislação orgânica de cada serviço não preveja o regime das nomeações interinas (art.º 3.º do D.-L. n.º 24, de 23 de Janeiro de 1975).

Deste modo o preenchimento dessa lacuna deverá fazer-se ou pelo recurso à analogia, ou recurso aos princípios gerais do direito administrativo ou, em última análise, preenchendo “o caso omissis, segundo a norma que o próprio intérprete cairia se houvesse de legislar *dentro do espírito do sistema*” (art.º 10.º n.º 3 do Código Civil).

Isto porque está definitivamente arredada a tese segundo a qual a lacuna de direito administrativo escrito significa a atribuição dum poder discricionário à Administração (cfr. Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, vol. 1, pág. 165).

Afigura-se-nos que neste caso, à semelhança do que vem sendo aceite pela doutrina e pela jurisprudência quanto ao regime da invalidade dos actos da Administração Central (cfr. op. cit., pág. 545), o preenchimento da lacuna deverá ser feito através da disciplina jurídica do interinato, contida nos art.ºs 664.º a 667.º do Código Administrativo.

Isto porque já foi essa a disciplina jurídica consagrada, nas suas linhas mestras, no Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, porque há uma interpenetração entre o regime da função pública na Administração Central e na Administração Local, em que os diplomas estruturais daquela são aplicáveis, com

adaptações, a esta (cfr. por todos art.º 1.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15/7), e porque seria essa a norma que o intérprete “criaria se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema”.

Deste modo teremos que os provimentos interinos:

- a) só podem recair sobre quem possui “os requisitos indispensáveis” para o exercício do cargo a prover — art.º 664.º do Código Administrativo.

Tais requisitos são os requisitos gerais e especiais (habilitações, tempo de serviço na categoria e classificação) para o provimento normal do cargo como decorre do art.º 24.º n.º 1 e 3, 25.º n.º 1 e 32.º n.º 3 do D.-L. n.º 44/84.

O concurso não é um requisito de provimento mas apenas um método de selecção preparatória desse provimento (art.º 5.º n.º 1, 7.º n.º 1, 24.º e 39.º do D.-L. n.º 44/84).

- b) tendo havido concurso, recairão de preferência em candidatos aprovados para a categoria e classe do lugar a prover (§ 2.º do art.º 665.º do Código Administrativo);
- c) a preferência, no caso de ter havido concurso, definir-se-á segundo a ordem de graduação.

Esta última regra, embora não decorra expressamente do § 3.º do art.º 665.º, contém-se lógica e implicitamente no princípio da preferência que o mesmo estabelece, o qual aparece confirmado no n.º 2 do art.º 42.º do D.-L. n.º 247/87 de 17/6.

É que a nomeação interina implica que o interessado, quando posteriormente provido normalmente, veja contado o tempo de serviço prestado como interino quer para a conversão em definitiva da nomeação provisória quer para efeito de promoção à classe imediata, como implica a prorrogação do prazo de validade do concurso até ao provimento normal no respectivo lugar (art.º 3.º e 4.º do D.-L. n.º 49 031, de 27 de Maio de 1969).

Ora, não sendo observada a ordem de graduação, o melhor classificado poderia ser privado de tais direitos ao ser preterido na nomeação interina por quem ficou pior classificado.

Esta mesma lógica jurídica está subjacente no citado Parecer da Procuradoria Geral da República quando concluiu, abordando a questão do critério para a nomeação interina de funcionários dos Registos e Notariado, que “a prática administrativa deve modelar-se pelo *sistema instituído para os provimentos definitivos*”, de molde a que a margem de descricionidade da Administração respeite os “princípios da legalidade, imparcialidade, objectividade, proporcionalidade e justiça” e de “igualdade dos cidadãos perante a lei”.

V — Uma vez que a interessada não possui os requisitos de tempo e classificação de serviço na categoria de técnica superior de 2.<sup>a</sup> classe que possibilitem o provimento normal na categoria onde se pretende provê-la interinamente, bem andou a resolução sob reapreciação em recusar o “visto” ao respectivo provimento.

Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes do Tribunal de Contas em sessão plenária, por maioria, em julgar improcedente a reclamação.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 8 de Novembro de 1988.

- aa) *Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaia*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*João Pinto Ribeiro* (vencido por não considerar o módulo temporal de 3 anos, requisito do provimento em causa).  
*Manuel António Maduro* (vencido conforme declaração junta).  
*João Manuel Fernandes Neto*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho* (vencido nos termos da declaração anexa).

Fui presente:

- a) *José Alves Cardoso*

## VOTO DE VENCIDO DO CONSELHEIRO MANUEL ANTÓNIO MADURO

A sucessão legislativa em matéria de requisitos para a nomeação interina, iniciada em 1913, está muito longe de ser linear no sentido que fez vencimento como se de demonstra, creio, no douto voto de vencido do Senhor Conselheiro Neto de Carvalho, e não parece que os artigos 664.º a 666.º do Código Administrativo representem o precipitado de um princípio geral de direito administrativo, nesta matéria.

Aliás M. Caetano — in Manual de Direito Administrativo, vol. II, 10.ª edição, 3.ª reimpressão, a págs. 675 — deixava claro que aquelas disposições do Código Administrativo visam, naturalmente, os serviços a que o diploma se aplica e não coincidem totalmente com as normas que já então regiam, nesta matéria, para Administração Central.

E a melhor prova de que aquelas normas não assumem carácter paradigmático encontra-se na circunstância de o legislador nunca ter renunciado a uma disciplina própria da matéria, no domínio da Administração Central, como o evidencia a evolução legislativa que ficou assinalada e o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 24/75, segundo o qual o preenchimento interino de lugares continuará a efectuar-se em conformidade com a legislação dos respectivos serviços.

É verdade que os diplomas que estruturam os vários serviços são, na sua maior parte, omissos neste ponto. Mas há excepções — v.g. ao nível do Ministério da Justiça — onde se não fazem exigências idênticas às que a tese ora vencedora teve por indispensáveis.

Como certo é também que em institutos de recorte funcional próximo da interinidade — como é o caso da substituição — se não encontram também exigências deste tipo.

Em suma: não sendo algo de essencial à figura da interinidade a exigência de todos os requisitos menos o concurso, nem se vendo que isso corresponda a princípio geral do direito administrativo, ou mesmo que resulte de encadeamento analógico suficientemente sólido, não parece que deva considerar-se o módulo temporal de 3 anos como técnica de 2.ª classe da interessada, requisito do concreto provimento ora em causa.

Aliás, a tese que fez vencimento comporta consequência de todo indesejável e contrárias ao princípio da boa administração.

Pense-se, por exemplo, na hipótese de a certo provimento interino se apresentar um candidato com tempo de serviço mas sem concurso por ter ficado reprovado naquele a que se tenha submetido, e outro sem tempo de serviço mas com habilitações e competência já demonstrada. Ou naquela outra de se apresentarem vários candidatos mas em que nenhum tenha o módulo temporal indispensável para o provimento definitivo.

## VOTO DE VENCIDO DO CONSELHEIRO NETO DE CARVALHO

1. Como se refere na reclamação, durante muitos anos foi jurisprudência deste Tribunal o considerar que, para as nomeações interinas, não teria de se considerar o tempo de serviço na categoria precedente. Mas essa orientação foi maioritariamente alterada, ao menos a partir de 17 de Março de 1987, em Resolução proferida no processo n.º 120 807/86, na qual se afirmava já que a “interinidade, enquanto instrumento de mobilidade precário, deve pressupor que o funcionário preencha os requisitos de provimento definitivo do lugar respectivo, excepto o concurso”.

Em Resolução de 14 de Julho último, especificam-se mais completamente as razões desta orientação, do seguinte modo:

- Era este o regime que expressamente decorria do § 4.º do art.º 63.º do Decreto n.º 46 982, de 27 de Abril de 1966 (Estatuto do Funcionalismo Ultramarino);
- É este o regime que decorre dos art.ºs 664.º e 665.º, § 2.º, do Código Administrativo (e recebeu confirmação no art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 49031, de 27 de Maio de 1969, e nos art.ºs 8.º, n.º 4, e 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 171/82, de 10/5), pelo que deve ser erigido em princípio geral da função pública.

Em Resolução de 26 de Abril de 1988, invocava-se ainda outro argumento no mesmo sentido: o despacho do Ministro da Administração Interna de 26/5/76, publicado no Diário da

República, I Série, n.º 132, de 5/6/76, que explicitaremos mais adiante.

2. Se esta é a orientação que vem sendo seguida, importa, no entanto, verificar da sua correcção. Vejamos cada um dos argumentos invocados.

Quanto ao § 4.º do art.º 63.º do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino, a sua invocação é exacta, mas daí não deriva que tal regime alguma vez se devesse considerar aplicável ao funcionalismo que exercia as suas funções na Metrópole, nem que tal preceito foi considerado paradigmático. Para que se encontrasse aqui um paradigma, seria necessário descobrir aberta ressonância noutros textos, o que, como se verá, não parece ser o caso. Acresce que o referido preceito já não se encontra em vigor.

No que toca aos art.ºs 664.º e 665.º, § 2.º, do Código Administrativo, dispõem estes preceitos:

#### Art.º 664.º

Sempre que haja necessidade de assegurar o regular desempenho das funções de um cargo vago pertencente a qualquer quadro privativo dos governos civis, administração e bairros ou corpos administrativos, poderão as entidades competentes prover nele interinamente indivíduo que reúna os requisitos indispensáveis para o seu exercício.

#### Art.º 665.º, § 2.º

O provimento interino de cargos do quadro geral (...) pertence sempre ao Ministro do Interior, sob proposta dos corpos administrativos interessados se o cargo lhes respeitar e recairá de preferência em candidatos aprovados no concurso de habilitação para a categoria e classe do quadro a prover.

A redacção da parte final do art.º 664.º é ambígua, na medida em que fala nos “requisitos indispensáveis para o seu exercício”, e não em requisitos de provimento, sendo certos que

a expressão utilizada tanto pode incluir, como não, a exigência do concurso posta pelo art.º 620.º.

Neste caso, teríamos de entender que o preceito não implica, necessariamente, a exigência das condições de tempo. Na verdade, se fôssemos demasiado rigorosos na sua interpretação, concluiríamos que seria igualmente exigível o concurso para o exercício do cargo.

Ora, como decorre do transcrito § 2.º do art.º 665.º, o concurso é apenas condição de preferência.

Por isso, neste enquadramento, nada impede — embora nada tão pouco imponha — que o preceito seja interpretado no sentido de que, quando se fala de requisitos indispensáveis para o exercício do cargo, se quiseram apenas referir as habilitações literárias e profissionais para tanto indispensáveis.

Por outro lado, apesar destes dois artigos se não encontram expressamente revogados, deve entender-se que o estão tacitamente (art.º 7.º, n.º 2, do Código Civil), face ao disposto no art.º 42.º do Decreto-Lei n.º 247/87, de 17/6, que dispõe do seguinte modo:

1. Os lugares dos quadros podem ser desempenhados interinamente por funcionários de categoria imediatamente inferior da respectiva carreira, desde que o titular do lugar se encontre impedido no desempenho de outra função pública ou em situação equivalente que legalmente lhe garanta o direito ao lugar.
2. Na nomeação interina terão preferência os funcionários apurados em concurso válido para o lugar a prover, segundo a ordem constante da lista de classificação final.

Mas desta redacção é manifesto que nenhuma conclusão se pode retirar para o caso que nos interessa.

Passando ao art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 49 031, de 27 de Maio de 1969, lemos o seguinte:

No provimento interino de lugares dos quadros terão preferência os indivíduos considerados aptos em concurso para o provimento definitivo, segundo a ordem da classificação ou graduação.

Como se verifica, este preceito dá igualmente preferência aos indivíduos considerados aptos em concurso, tão pouco se pronunciando acerca da exigência do tempo de serviço.

Acontece, ainda, que esta disposição foi expressamente revogada pelo art.º 26.º, al. b), do Decreto-Lei n.º 171/82, que passaremos seguidamente a considerar.

O art.º 8.º deste diploma refere-se aos concursos de ingresso, dispondo o seu n.º 3 que o recrutamento e selecção para os lugares de ingresso do quadro de pessoal de um único serviço ou organismo será feito mediante concurso de provimento. E acrescenta o n.º 4:

Exceptua-se ao disposto no número precedente o provimento nos lugares de ingresso, a título interino ou noutro regime de precaridade que não possa converter-se em definitivo, de indivíduos já vinculados à função pública que possuam as habilitações literárias legalmente exigíveis para o provimento na correspondente categoria.

Aqui, fala-se apenas em habilitações literárias, mas nenhum argumento se pode retirar quanto ao tema que nos interessa uma vez que nos encontramos perante lugares de ingresso.

Passemos agora ao invocado art.º 10.º, relativo aos concursos de acesso.

O art.º 9.º determina que o preenchimento de lugares de acesso seria feito por concurso, sendo na sua sequência que o art.º 10.º determina:

1. O disposto no artigo precedente não é aplicável ao provimento em lugares de acesso a título de interino ou noutro regime de precaridade que não possa converter-se em provimento definitivo.
2. Quando existam funcionários concursados para a categoria correspondente àqueles lugares, o respectivo preenchimento obedecerá à ordem de classificação do concurso.

Nada aqui se diz, como se vê, que imponha — ou não — a contagem de tempo de serviço, apenas se dando preferência aos concursos.

Acresce que todo o Decreto-Lei n.º 171/82 se encontra igualmente revogado pelo art.º 54.º do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, nada dispondo aquele diploma acerca do preenchimento de cargos em regime de interinidade.

Invoca-se, ainda, como se referiu, o Despacho de 26/5/76, interpretativo do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 130/76, de 14/2.

Segundo este art.º 2.º, a partir da entrada em vigor do referido diploma deixou de ser permitida a nomeação interina em lugares de ingresso.

O despacho veio esclarecer que este preceito não é aplicável aos indivíduos já vinculados definitivamente à Administração, ou providos provisoriamente em lugares dos seus quadros desde que possuam os requisitos gerais para o provimento no respectivo cargo.

É manifesto, no entanto, que entre estes requisitos não pode estar incluído o tempo de serviço, uma vez que nos encontramos em face de lugares de ingresso.

Mas afirma-se, ainda, que o facto de a interinidade ser um instrumento de mobilidade precário, deve pressupor que o funcionário preencha os requisitos de provimento definitivo do lugar respectivo, excepto o concurso.

Tal afirmação parece contraditória nos seus termos, pois é precisamente por se tratar de um instrumento de mobilidade precária que não se vê razão suficiente para exigir, sejam quais forem as circunstâncias, todos os requisitos do provimento definitivo, o que acontece desde logo com o concurso.

3. Se nenhuma disposição legal exige os três anos da categoria para as promoções interinas, tão pouco se encontra na lei qualquer outra que permita, directamente, fundamentar ponto de vista contrário.

O diploma de base das nomeações interinas, ou seja a Lei 14 de 1913, no seu art.º 31.º, dispõe que as nomeações não definitivas serão unicamente válidas durante um ano, sem estabelecer condicionalismos. O mesmo acontece com o Decreto n.º 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, que retoma o mesmo assunto.

O Decreto-Lei n.º 32 394, de 17 de Novembro de 1942, veio estabelecer, no art.º 1.º que os funcionários em funções de chefia ou direcção, ausentes por motivo de serviço militar, poderão ser substituídos por funcionários de categoria imediatamente inferior que tenham condições de acesso ao cargo ou, não os havendo, por outros funcionários ou por indivíduos estranhos aos quadros *uns e outros com as habilitações legais para o seu exercício*.

Esta disposição sofre das mesmas ambiguidades das anteriores quando se refere às “condições de acesso ao cargo”, que poderiam implicar o concurso. Embora acrescentando, como se viu, “por outros funcionários ou indivíduos estranhos aos quadros, uns e outros com as habilitações legais para o seu exercício”, tal expressão, só por si, não é conclusiva.

4. De quanto precede resulta que não existe qualquer preceito que imponha a exigência de um módulo temporal para as nomeações interinas.

A lei exige, sem sombra de dúvidas, que os interessados tenham as necessárias habilitações literárias e dá preferência aos que se encontrem aprovados. E isto é tudo.

E nada obriga a que se considere haver aqui uma lacuna da lei, porque o regime se encontra completo. Dir-se-á, mesmo, que a exigência de um módulo temporal seria indesejável, na medida em que pode haver funcionários já reprovados em concurso ou que, tendo 3 anos de serviço na categoria, manifestamente não sirvam para o exercício do cargo. Esta incapacidade pode, inclusivamente, ter sido demonstrada pelo exercício do cargo em anterior interinidade.

Daqui resulta que, no domínio do direito vigente, nada impõe a exigência dos 3 anos e, no campo dos princípios, se revela desaconselhável tal procedimento.

Não existindo evidente lacuna da lei, nem se verificando razões de ordem pública que levem a instituir novas exigências, inaceitável se afigura que o intérprete o pretenda fazer.

Reconhecendo certamente este condicionalismo é que o legislador, no art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 24/75, de 23/1, determinou que o preenchimento interino de lugares continuará a efectuar-se em cumprimento com a legislação dos respectivos serviços. O que, a meu ver, significa que, a haver particularis-

mos que não se compadeçam com o regime geral, eles serão considerados na sua especificidade para cada caso.

5. Em consequência de quanto precede, e porque o acórdão não traz qualquer novo argumento em favor da tese que fez vencimento, considero procedente a reclamação apresentada, uma vez que, para além deste ponto, se verifica estarmos em face de uma vaga resultante de nomeação em comissão de serviço, e não de um lugar vago e de acesso.

## PROMOÇÃO — CARREIRAS — CONCURSOS

(REAPRECIÇÃO DOS PROCESSOS N.os 112 669/87 a  
112 673/87, 112 677/87 e 112 678/87)

### SUMÁRIO:

- 1 — Do artigo 15.º n.º 6 e do artigo 42.º n.º 3 do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15/7, conclui-se, conforme jurisprudência firme deste Tribunal, que os interessados só têm *direito adquirido* à redução de um ano no período legalmente exigido para a promoção, se tiverem dois anos de serviço na categoria classificados de Muito Bom.
- 2 — É irrelevante que o interessado tenha o requisito temporal para a promoção à data da submissão do processo a “visto”, pois que o artigo 14.º da Lei 8/82, de 26/5, só é aplicável nas nomeações não precedidas de concurso, já que para estas refere o artigo 24.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3/2, que exige a verificação dos requisitos do provimento até ao termo do prazo fixado para apresentação das candidaturas.

Conselheiro Relator:  
Alfredo José de Sousa

Autos de Reclamação n.º 10/88  
Sessão de 88/11/08

I — O Senhor Ministro da Justiça, na sequência de requerimentos dos interessados, vem pedir a reapreciação, nos termos do art.º 1.º da Lei n.º 8/82, de 26/5, da deliberação deste Tribunal que recusou o visto aos provimentos de Maria de Lurdes Martins Tavares Santos, Maria da Conseqção Bica de Oliveira

Brigantim, Luís dos Reis Alves, Madalena Maria de Mendonça Duarte Santos Palhoco, Joaquim de Jesus Pereira, Maria Natália Farinha da Fonseca da Fonseca e Castro e Rosa Maria Ramos Duarte Fortes Resende, como 1.<sup>os</sup> oficiais da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.

Para tanto e em síntese alega:

- a) por aviso publicado no D.R., 2.<sup>a</sup> série, de 24/7/86, foi aberto concurso para o preenchimento de 8 vagas de 1.<sup>o</sup> oficial do quadro da D.G.S.P., do qual os interessados, 2.<sup>os</sup> oficiais, foram admitidos e graduados após avaliação curricular e entrevista;
- b) os interessados, à data da publicação do aviso de abertura, tinham dois anos de antiguidade na categoria de 2.<sup>o</sup> oficial e classificação de Muito Bom;
- c) o visto foi recusado aos despachos de nomeação porque os interessados “não possuíam 3 anos de serviço à data do encerramento do concurso, nem 2 anos à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, pelo que não podiam cumprir do disposto no n.º 6 do artigo 15.<sup>o</sup> do mesmo diploma, tendo em consideração o disposto no n.º 3 do artigo 42.<sup>o</sup>;
- d) mas à data em que os diplomas de provimento foram sujeitos a “visto” já os concorrentes haviam completado três anos na categoria de 2.<sup>o</sup> oficial;
- e) o art.º 14.<sup>o</sup> da Lei n.º 8/82, de 26/5, refere que “não obsta ao visto do Tribunal de Contas a falta, à data do despacho de nomeação, de requisitos pessoais tais como habilitações literárias e *tempo de serviço prestado*, se os interessados já os satisfazem quando o processo é submetido ao visto dos juízes de turno”;
- f) ora sendo assim não haverá nos casos presentes motivos para ser recusado o “visto”, uma vez que todos os requerentes nessa altura tinham mais de 3 anos de antiguidade na categoria de 2.<sup>o</sup> oficial.

II — Admitida liminarmente a reclamação o Ex.<sup>mo</sup> Procurador-Geral da República Adjunto emitiu parecer no sentido da sua improcedência, já que o art.º 14.<sup>o</sup> da Lei n.º 8/82, foi derro-

gado, no que se refere a concursos de provimento pelo art.º 24.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3/2.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

Conforme decorre do aviso de abertura do concurso, com a rectificação constante do aviso publicado no D.R., 2.ª série, de 2/8/86, o prazo para apresentação das candidaturas terminava em 18/8/86.

Preceitua o n.º 2 do art.º 24.º do D.L. n.º 44/84 que os candidatos devem reunir não só os requisitos gerais, como também “os requisitos especiais legalmente definidos para o provimento nos lugares que se pretendem preencher até ao *termo do prazo fixado* no aviso de abertura do concurso para apresentação das candidaturas”.

A fixação de um prazo certo para que todos os candidatos mostrem os requisitos que os habilitam ao preenchimento do lugar e que habilitem o júri a estabelecer a posição relativa, de cada um, face aos restantes na graduação é a que melhor concretiza a “igualdade de condições e de oportunidades para todos os candidatos”, princípio estruturante que os concursos devem observar — art.º 4.º *a*) do D.L. n.º 44/84.

Princípio que aparece reflectido quer nas condicionantes da prorrogação dos prazos (art.º 21 n.º 3) quer no regime da apresentação dos documentos relativos aos requisitos de admissão que obrigatoriamente devem instruir os requerimentos de candidatura (art.º 21.º n.º 1 e 22.º n.º 4).

É pois inaceitável que os candidatos venham a preencher qualquer dos requisitos do provimento para além daquele prazo, ainda que antes da nomeação ou até da graduação (cfr. Parecer da P.G.R., Proc. 24/86, D.R., 2.ª série, de 26/2/87).

III — Estabelece o art.º 22.º n.º 1 *a*) do D.L. n.º 248/85, de 15/7, que os 1.ºs oficiais são recrutados de entre os 2.ºs oficiais “com um mínimo de 3 anos na categoria... classificados de Bom”.

Uma vez que o reclamante não põe em causa ser este o requisito de provimento a exigir no caso vertente, já que aceita a inaplicabilidade da redução temporal do art.º 15.º n.º 6 conjugado com o art.º 42.º n.º 3 daquele diploma (conforme jurisprudência firme deste Tribunal, tal redução só é direito adquirido se o interessado tiver dois anos de serviço na categoria classificados de Muito Bom à data da entrada em vigor do mesmo

diploma), põe-se agora a questão da relevância da verificação desse requisito à data da submissão do processo ao “visto” do Tribunal nos termos do art.º 14.º da Lei n.º 8/82.

É também jurisprudência firme, de resto sufragada pelo supracitado Parecer da Procuradoria Geral da República, que este último normativo apenas releva para as nomeações não precedidas de concurso (cfr. Acórdãos citados no Parecer, e por todos, Ac. de 10/5/88 nos Autos de Reclamação n.º 23/88).

Havendo concurso obrigatório, como foi o caso, exige-se, pelas razões apontadas e por imposição do art.º 24.º n.º 2 do D.-L. n.º 44/84, que tais requisitos se verifiquem à data do respectivo encerramento.

Ora como resulta das notas biográficas, no caso vertente, todos os interessados, no termo do prazo fixado para apresentação das candidaturas, apenas tinham 2 anos e 76 dias na categoria de 2.º oficial.

Bem andou pois a deliberação sob reapreciação em recusar o visto aos respectivos provimentos, pois que a falta daquele requisito legal de promoção feriu-os de nulidade (cfr. art.º 88.º n.º 1 f) do D.-L. n.º 100/84, de 29/3).

IV — Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em julgar improcedente a reclamação, mantendo consequentemente a deliberação da recusa do visto aos provimentos em causa.

Não são devidos emolumentos.  
Comunicações necessárias.

Lisboa, 3 de Novembro de 1988.

aa) *Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaiá*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*Manuel António Maduro*  
*João Manuel Fernandes Neto*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho*

Fui presente:

a) *José Alves Cardoso*

## CARREIRA DOCENTE – COMISSÃO DE SERVIÇO

(REAPRECIÇÃO DO PROCESSO N.º 113 305/87)

### SUMÁRIO:

- 1 — Uma professora efectiva do ensino secundário pode ser contratada para estabelecimento do ensino superior em comissão de serviço, ao abrigo do disposto no artigo 24.º n.º 5, do Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto, ainda que para funções não docentes uma vez que a disposição não faz restrição que a tanto obste.
- 2 — Os Decretos-Leis n.ºs 129/72, de 27 de Abril e 402/73, de 11 de Agosto, constituem lei especial contra a qual não opera o regime geral da comissão de serviço, que não foi reformulado depois da promulgação daqueles; e se reformulação tivesse havido, sempre operaria o princípio geral, consignado no artigo 7.º, n.º 3, do Código Civil, segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.
- 3 — O Despacho 79/MEC/87 não contraria aquela primeira conclusão; mas se a contrariasse conflituaria com o disposto no Decreto-Lei n.º 402/73, de 11 de Agosto e teria de ser havido por ilegal.

Conselheiro Relator:  
Manuel António Maduro

Autos de Reclamação n.º 69/88  
Sessão de 88/11/15

1. Em sessão de 24 de Maio de 1988 este Tribunal deliberou recusar o visto ao diploma de provimento da licenciada

Maria Clara Correia Fernandes como técnica superior de 2.<sup>a</sup> classe, além do quadro, da Faculdade da Arquitectura da Universidade do Porto, em regime de comissão transitória de serviço, com os fundamentos seguintes:

- A interessada é professora efectiva da Escola Secundária Rodrigues de Freitas e a forma do provimento é a comissão transitória do serviço;
- O disposto no art.º 27.º da Lei de 14 de Junho de 1913 é aplicável a funcionários pertencentes a quadros e é insusceptível do servir de suporte jurídico a esta forma de provimento, como tem sido jurisprudência deste Tribunal, pois é necessário que a lei orgânica do serviço que seja o recrutamento do pessoal contenha uma norma que preveja esta forma de provimento;
- Como este Tribunal tem vindo também a entender, a comissão de serviço só pode efectivar-se de quadro para quadro, mesmo nos casos em que a lei especial o permita e a verdade é que a interessada pretende ir exercer funções fora do quadro como técnica superior da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto;
- O Despacho n.º 79/MEC/87 não tem aplicação ao caso até porque a colocação em regime especial — comissão transitória de serviço — só se pode fazer para instituição do ensino superior universitário e para funções docentes;
- A invocação do art.º único do D.-L. n.º 37 881 só é aplicável no caso para manter a situação do vínculo vitalício da interessada se, e até, se converter em definitivo o provimento, o que não parece possível;
- E a circunstância do anterior diploma de provimento da interessada para anterior comissão transitória de serviço, nos mesmos termos e condições do presente, ter sido visado em sessão normal de visto em 6 de Fevereiro de 1987, não impede que se reponha a legalidade da situação.

2. Inconformado, o Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior pediu, atempadamente, a reapreciação da reso-

lução, nos termos do art.º 1.º da Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, para o que discorreu como segue:

- Ainda não foi publicada a lei orgânica nem os quadros do pessoal da Faculdade, pelo que é inviável a comissão do serviço para o quadro;
- Assim, nos termos da alínea g) do art.º 7.º do D.-L. n.º 498-F/79, de 21 de Dezembro, compete à Comissão Instaladora “propor a admissão de pessoal... com estreita observância do disposto nos art.ºs 24.º e 27.º do D.-L. n.º 402/73, de 11 de Agosto”, sendo que o art.º 24.º, n.º 5, deste diploma prescreve que “o pessoal docente do Ministério da Educação Nacional pode ser contratado em comissão, qualquer que seja o regime em que se encontre”;
- O Despacho 79/MEC/87 parece de aplicar à situação, dado vir disciplinar, como do seu preâmbulo consta, a “deslocação de docentes das suas funções específicas para o exercício de outras actividades” e apontar para a forma do provimento indicada, tratando-se, como se trata, de nova instituição de ensino superior universitário;
- A manutenção da licenciada Maria Clara no serviço da Faculdade é imprescindível, dado ser a única pessoa qualificada na área da Biblioteca e Documentação, implicando a sua saída o bloqueamento deste serviço, primordial para um estabelecimento de ensino superior;
- Acresce que se pretende que o provimento na carreira de pessoal técnico superior se venha a converter em definitivo com a aprovação dos quadros de pessoal da Faculdade de Arquitectura, desde que sejam fixadas disposições legais permissivas para o efeito na lei orgânica, face à formação específica — Curso de Especialização em Ciências da Documentação — que a licenciada Maria Clara possui.

O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto emitiu parecer no sentido do provimento do pedido.

Cumpridos os vistos legais, cumpre decidir.

3. A Faculdade de Arquitectura do Porto foi criada pelo D.-L. n.º 498-F/79, de 21 de Dezembro, e encontra-se ainda em regime de instalação; e segundo o art.º 7.º alínea g) daquele diploma à respectiva Comissão Instaladora compete, além do mais, propôr a admissão de pessoal docente, investigador, técnico, administrativo e auxiliar, com estreita observância do disposto nos art.ºs 24.º e 27.º, inclusivé, do D.-L. n.º 402/73, de 11 de Agosto.

Este último diploma criou vários estabelecimentos universitários e dele importa destacar, por ser o que concerne mais proximamente ao caso em apreço, o seu art.º 24.º.

Segundo o n.º 1 desta disposição, o Ministro da Educação Nacional poderá autorizar livremente, durante o período de instalação, a admissão de pessoal docente, de investigação, técnico, administrativo e auxiliar indispensável ao funcionamento dos serviços, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte e das exigências de habilitações e do limite de idade estabelecidas na lei geral para as diferentes categorias.

Essas admissões são feitas em regime de contrato, nos termos do D.-L. n.º 129/72, de 27 de Abril, ou em regime de prestação eventual de serviço, sendo que os funcionários de nomeação vitalícia, contratados a título provisório, mantêm, enquanto o provimento não se torne definitivo, a sua situação de funcionários vitalícios, mas sem o direito de regresso ao lugar de origem — n.ºs 2 e 4.

Entretanto o pessoal docente dos estabelecimentos de ensino dependentes do Ministério da Educação Nacional, pode ser contratado em comissão, qualquer que seja o regime em que se encontre, e o serviço em comissão considera-se, para todos os efeitos, como prestado nos quadros de origem — ainda o art.º 24.º, n.º 5 e art.º 26.º.

Do exposto parece resultar que o provimento em apreciação respeitou o quadro legal que ficou esboçado, pelo que é de aceitar.

É que, sublinha-se, a licenciada Maria Clara, actualmente em comissão transitória de serviço na Faculdade de Arquitectura do Porto, é professora efectiva do ensino secundário e por isso pode ser contratada para continuar em comissão nos termos do art.º 24.º, n.º 5, certo, como parece ser, que esta disposição, nenhuma restrição fazendo, tem cabimento sempre que se trate de pessoal docente, ainda que contratado para funções não docentes.

Por outro lado os diplomas legais citados constituem lei especial contra a qual não opera o regime geral da comissão de serviço que, aliás, não foi reformulado depois da promulgação daqueles; e mesmo, que reformulação tivesse havido, sempre operaria o princípio geral, consignado no art.º 7.º, n.º 3 do Código Civil, segundo o qual a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador.

Enfim, não parece que o Despacho 79/MEC/87 constitua obstáculo a este entendimento.

Efectivamente tal despacho visa acautelar, como do seu texto consta, a estabilidade do funcionamento do sistema educativo, disciplinando a deslocação de docentes das suas funções específicas para o exercício de outras actividades, mediante o recurso aos mecanismos de mobilidade previstos na lei geral, mas é bem explícito no seu n.º 1 que os docentes efectivos de nomeação definitiva — como é o caso — podem beneficiar de colocação em regime especial, regime este que pode assumir 3 modalidades:

Destacamento — nos serviços centrais e regionais do Ministério da Educação e Cultura, para experiências pedagógicas, para a educação e ensino especial e para apoio a actividades do ensino básico e secundário.

Requisição — para serviços e organismos de outros departamentos ministeriais.

Comissão transitória de serviço — para instituições do ensino superior universitário e de ensino superior.

Vê-se assim que a única forma de provimento de docentes em instituições de ensino superior universitário e de ensino superior que o Despacho prevê é a comissão transitória de serviço e por isso a resolução reclamada terá concluído que a colocação em regime especial, comissão transitória de serviço só se pode fazer para instituição de ensino superior universitário, e para funções docentes.

Só que esta “leitura” do despacho parece demasiado restritiva porquanto a sua letra não restringe o tipo de funções a que os docentes podem ser chamados nos estabelecimentos universitários; e se essa devesse ser a leitura a fazer teríamos de concluir que ela estaria em contradição com as citadas disposições do D.-L. n.º 402/73 de 11 de Agosto, que não sugerem limitações desse tipo.

E não se justificaria que o fizesse, atento o que consta do art.º 27.º deste diploma, segundo o qual a admissão do pessoal docente para as novas universidades teria em vista não só as necessidades do ensino “tout court” mas ainda objectivos tão variados como organização de diversos departamentos universitários e, em particular, montagem de laboratórios, museus, oficinas, centros de documentação e bibliotecas; preparação de textos didácticos, monografias e outros suportes pedagógicos; organização de cursos de pós-graduação e formação e aperfeiçoamento de pessoal.

Alguns destes objectivos estão fora da actividade docente, ao menos no sentido mais apertado do termo, mas cabem manifestamente no horizonte profissional dos docentes, como aliás o próprio art.º 27.º sugere.

Por isso, só uma posição muito clara do legislador nesse sentido — que não acontece nos textos em análise — levaria a excluir os docentes do ensino secundário do campo de recrutamento para tais actividades.

Aliás, no officio de fls. 2 e segs., a entidade reclamante refere que a licenciada Maria Clara está a trabalhar, precisamente, na área da Biblioteca e Documentação.

Pelo exposto é de concluir que não subsistem as razões invocadas na resolução da recusa, pelo que, dando provimento ao pedido de reapreciação, acordam em conceder o visto.

Emolumentos pelo visto.  
Comunicações necessárias.

Lisboa, 15 de Novembro de 1988.

aa) *Manuel António Maduro*  
*João Manuel Fernandes Neto*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho*  
*Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaia*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*João Pinto Ribeiro*

Fui presente:

a) *José Alves Cardoso*

## CONCURSOS

(REAPRECIACÃO DOS PROCESSOS N.os 21 527/88,  
21 528/88 e 21 529/88)

### SUMÁRIO:

- 1 — Os concursos abertos para um número fixo de vagas esgotam-se com o respectivo preenchimento, sendo irrelevante uma prorrogação ou reprecinação do respectivo prazo de validade, para pretender abranger o provimento de concursados em número superior ao das vagas inicialmente fixadas.
- 2 — Não é possível utilizar a mesma quota de descongelamento para dois provimentos sucessivos, mesmo quando a segunda nomeação é determinada pela exoneração do primeiro nomeado e na medida em que tal exoneração não signifique a perda da qualidade de funcionário que o primeiro provido entretanto adquirira, com tal nomeação.

Conselheiro Relator:  
Fernando José Carvalho de Sousa

Autos de Reclamação n.º 66/88  
Sessão de 88/11/15

O Ex.<sup>mo</sup> Senhor Vice-Reitor da Universidade Técnica de Lisboa veio instaurar os presentes autos de reapreciação da recusa de visto, deliberada por este Tribunal, relativa aos diplomas de provimento de Maria Natália Dias Fernandes Pinto, Maria de Lurdes da Fonseca de Sousa Rodrigues e de Evaristo Manuel Oliveira Almeida, respectivamente como escriturária-

-dactilógrafa de 2.<sup>a</sup> classe, auxiliar de manutenção de 2.<sup>a</sup> classe e electricista de 3.<sup>a</sup> classe, todos no Instituto Superior Técnico.

Os três diplomas de provimento fundamentam-se no art.º 39.º do D.-L. n.º 44/84; ao primeiro acresce o art.º 40.º, ao segundo o art.º 15.º, n.º 1 e ao terceiro o art.º 29.º, n.º 3, todos estes preceitos do D.-L. n.º 248/85.

As razões que motivaram as recusas, foram as seguintes:

Todos os interessados foram opositores a concursos externos abertos por aviso publicado no D.R., II Série, n.º 277, de 2 de Dezembro de 1985, com vista ao preenchimento, respectivamente de:

- a) cinco vagas de escriturário-dactilógrafo de 2.<sup>a</sup> classe;
- b) seis lugares de auxiliares de manutenção, letra I;
- c) dois lugares de electricistas de 2.<sup>a</sup> classe.

Todos esses lugares foram oportunamente preenchidos.

O facto de alguns dos providos nessas vagas terem pedido a sua exoneração, não significa que as mesmas vagas possam ser preenchidas por outros concorrentes aos mesmos concursos, além do mais porque as mesmas quotas de descongelamento não podem ser utilizadas por duas vezes.

Quando um concurso é aberto para o preenchimento de um certo número de vagas, não pode ser represtinado o seu prazo de validade, pois não se está perante vagas que se verificaram num certo prazo, sendo esta a jurisprudência deste Tribunal.

Finalmente, pondera-se nas recusas em apreço (as duas primeiras deliberadas numa única Resolução e a terceira em Resolução separada, mas todas proferidas na mesma sessão), que a circunstância de orientação diversa ter sido seguida em sessão diária de visto, aliás com a expressa advertência da sua excepcionalidade — não pode ser impeditiva de o Tribunal, em sessão plenária, se pronunciar em sentido diverso.

Esta última referência deveu-se a circunstância de num outro provimento resultante dos mesmos concursos e as circunstâncias supra descritas, uma outra funcionária ter obtido o respectivo visto, embora com o seguinte despacho:

“Vai o processo visado não pela repristinação do prazo de validade, que nada tem a ver com o número

limitado de vagas (5) para que o concurso foi aberto, mas porque, com o presente provimento é atingido o limite dessas cinco vagas, embora se reconheça que, em bom rigor, a vaga já fora inicialmente preenchida e, portanto, não deveria ser considerada. No entanto, como a interessada nesse provimento pediu a exoneração, pode dar-se o entendimento de que a vaga agora a preencher ainda cabe no limite das 5 para que o concurso foi aberto”.

É com base neste circunstancialismo que os serviços formulam a presente reclamação.

Argumentam que o Tribunal não deveria ter dado tratamentos diferentes a quatro processos enviados ao mesmo tempo e nas mesmas circunstâncias acima expostos.

Tal dualidade de critérios é injusta e circunstancial, pois a admitir-se o tratamento excepcional para um dos casos, deveria ter sido estendido aos outros três.

Para além desse argumento, as razões do reclamante fundam-se essencialmente, nas necessidades do serviço, salientando o permanente desenvolvimento das áreas de docência do Instituto Superior Técnico, com o necessário acompanhamento nos serviços administrativos que lhe servem de suporte.

Necessidade essa tão premente que leva até os docentes a desempenharem funções que de modo nenhum lhes competem, sendo certo que a quota, de descongelamento que lhe foi atribuída em 1985, de modo nenhum satisfaz as necessidades do serviço.

Salienta, ainda, que os ora interessados já podiam ter sido integrados, ao abrigo do D.-L. n.º 100-A/87, e só por estarem esperançados na reinstalação, e por já terem concorrido em 1985, consideraram não ser depois necessário apresentarem-se a novos concursos.

Assim, a manter-se a recusa do visto, resultarão situações extremamente delicadas, tanto para os interessados, como para os próprios serviços.

Por isso conclui o reclamante com o presente pedido de reapreciação.

Feitos os autos com vista ao Dig.<sup>o</sup> Procurador-Geral-Adjunto, formula o seguinte parecer.

As resoluções, agora impugnadas, justificam-se pelos seus próprios fundamentos.

Isto porque os concursos, foram abertos para um certo número de vagas, que foram preenchidas.

Ora a repristinação diz respeito, somente ao prazo do concurso, não podendo alterar as suas restantes condições.

De resto, o entendimento pretendido pelos serviços traduziria a descoberta do processo para violar os limites das quotas de descongelamento, com um preenchimento inicial e repetidos novos preenchimentos, nos lugares que os anteriores iam deixando.

Por isso é de entendimento que a presente reclamação não merece provimento.

A matéria de reclamação desdobra-se, ao que se nos afigura, em dois problemas distintos.

O primeiro é o de saber se pode proceder-se à repristinação do prazo dum concurso aberto nos termos do aviso acima identificado.

O segundo refere-se a um segundo provimento feito por conta de uma unidade abrangida por quota de descongelamento.

Vejam os primeiros problemas.

Os termos do aviso de abertura em causa, e no ponto que nos interessa, são os seguintes.

Ponto 1: encontra-se aberto, pelo prazo de 15 dias a contar da data da publicação do presente aviso no D.R., concurso externo para o preenchimento das vagas a seguir discriminadas existentes no quadro do pessoal do Instituto Superior Técnico, referentes ao mapa anexo ao D.-L. n.º 190/82, de 18/5, as quais se encontram descongeladas, conforme Despacho Normativo n.º 32-A/85, de 30/4:

Escriturário-dactilógrafo de 2.<sup>a</sup> classe, letra S — 5 vagas.

Ponto 2: o concurso é válido pelo prazo de 1 ano. A admissão dos concorrentes aprovados far-se-á ao longo da validade do concurso, de acordo com as necessidades do serviço.

Trata-se, no caso vertente, de 3 avisos, publicados no mesmo exemplar do D.R. e em que as redacções dos dois res-

tantes, no ponto em análise, são idênticas às acabadas de transcrever.

Dispõe o art.º 6.º, alínea *a*) do D.-L. n.º 44/84, de 3 de Fevereiro, que o concurso pode ser aberto para o provimento de vagas que for considerado necessário preencher, incluindo, ou não, as vagas que se venham a verificar até ao termo do seu prazo de validade.

Da redacção, em alternativa, deste preceito resultam duas modalidades possíveis:

- a*) abertura de concurso para as vagas que na altura em que se dá tal abertura, se torna necessário preencher — e então, pela exigência do art.º 20.º alíneas *b*) e *c*) do mesmo diploma, o aviso deve referenciar o número de vagas e a categoria e a carreira a que tais vagas se reportam,
- b*) abertura do concurso para as vagas que se venham a verificar até ao termo do seu prazo de validade — e então não haverá que especificar o número, mas, de qualquer forma, delimitá-lo rigorosamente pela referência à categoria, à carreira, além de outras referências porventura necessárias à caracterização dos lugares a preencher e o prazo dentro do qual as vagas que ocorrerem justificarão a existência dos correspondentes novos provimentos.

É neste contexto legal que surge o D.-L. n.º 238/85, de 8 de Julho, que dispõe no seu art.º único, n.º 1:

Poderão ser prorrogados ou ripristinados, consoante não tenha ainda ou tenha já expirado o respectivo prazo de validade, até ao limite máximo de 2 anos, previsto no art.º 14.º do D.-L. n.º 44/84, os prazos dos concursos abertos posteriormente à data da entrada em vigor deste diploma, para os quais tenham sido estabelecidos prazos de validade inferiores àquele.

O art.º 14.º acabado de mencionar, dispunha que o prazo máximo de validade do concurso é de 2 anos, contado da publicação do respectivo aviso de abertura, incumbindo a sua

fixação à entidade competente para autorizar a abertura do concurso.

É já o antecedente art.º 9.º preceituava que o processo de concurso comum se destina a preencher as vagas que os serviços e organismos considerem necessárias para a prossecução dos seus fins, incluindo ou não as que ocorreram até ao termo do seu prazo de validade.

Desta regulamentação derivam algumas ilações precisas, uma das quais é a de que é aos serviços que compete, na altura da abertura do concurso, aquilatar e decidir a medida de necessidades a preencher pelo mesmo.

E essa medida pode traduzir-se ou numa referência, única, ao número de vagas a preencher — e então a validade do concurso esgota-se necessariamente com o número de admissões correspondentes por simples fixação numérica logo determinada à partida; ou pode traduzir-se também pela referência às vagas que venham a ocorrer até ao termo do seu prazo de validade.

É nesse contexto que se situa o supra-citado D.-L. n.º 238/85, cujo relatório salienta que os avultados encargos de ordem diversa resultantes da realização de concursos, por um lado, e os prazos de duração dos mesmos, por outro, impõem a maximização da sua utilidade.

Nesse sentido, acrescenta o mesmo relatório, importa prevenir legalmente a possibilidade de serem prorrogados ou repristinados os prazos de validade de concursos para os quais tenham sido estabelecidos prazos inferiores ao limite máximo fixado na lei (2 anos) e a prorrogação se contenha dentro daquele limite de validade.

Quer isto dizer que a prorrogação ou a repristinação tem apenas exclusivamente que ver com o prazo inicial e a sua subsequente dilatação.

Se os serviços optaram, numa das modalidades possíveis acima consideradas, por circunscreverem o concurso ao número x de vagas, renunciaram ao preenchimento de outras vagas que possam ocorrer no prazo de validade do concurso; não existe, então, nenhum mecanismo legal que permita o aproveitamento de tais concursos para o preenchimento de outras vagas, já existentes, ou acorrerem posteriormente.

Presume-se, então, que os serviços, numa criteriosa gestão das suas necessidades de pessoal, e tendo consciência de que só aquele número de vagas era bastante para a respectiva satisfação, renunciaram a estender a outras vagas a capacidade de admissão daquele concurso.

Se pelo contrário, os serviços optaram pela potencialização do concurso às vagas que venham a ocorrer no seu prazo de validade, e este não foi fixado até ao limite legal de dois anos, então o D.-L. n.º 238/85 veio permitir, dentro do espírito que acima se lhe assinalou, a possibilidade de, por prorrogação ou repristinação, se aproveitar o restante prazo que falte para completar o limite legal dos 2 anos a fim de preencher as necessidades do serviço que entretanto surjam, dispensando os ónus em que sempre se traduz à abertura dum novo concurso.

É esse, e apenas esse, o campo de aplicação do D.-L. n.º 238/85.

Como vimos, no caso vertente os serviços abriram o concurso, tão somente, para o preenchimento de um número de vagas fixo e determinado.

E a referência que o seu ponto 2 faz ao prazo de validade de 1 ano, tem o preciso alcance que nesse mesmo ponto lhe é assinalado: a admissão dos concorrentes aprovados far-se-á ao longo da validade do concurso, de acordo com as necessidades do serviço.

Quer isto dizer, que o concurso aberto não em função das vagas ocorrentes num certo prazo, mas sim para um certo número de vagas, desde que esse número se verifique num determinado período de tempo, torna inaplicável a faculdade concedida pelo D.-L. n.º 238/85, para os efeitos aqui pretendidos.

Aliás, mesmo que a repristinação fosse admissível, ela significaria tão somente, dados os termos precisos e inequívocos como os pontos 1 e 2 do aviso foram redigidos, que o dilatamento de prazo a operar permitiria que aquele número fixo e especificado de vagas a preencher poderia ser preenchido não no prazo dum ano, mas no prazo de dois.

Mas, como vimos, nem a faculdade de repristinação pode estar em causa para esta modalidade de concurso.

O outro problema que importa dilucidar nesta questão é o que diz respeito, porque de concurso externo se trata, à utilização da quota de descongelamento.

Refere o art.º 11.º do citado D.-L. n.º 44/84, que a abertura de concurso externo depende, sob pena de inexistência jurídica, do descongelamento das categorias, ou carreiras, cujas vagas se pretenda prover e da consulta à Direcção-Geral de Emprego sobre a existência de excedentes colocáveis.

Com tal disciplina, como é óbvio, a lei pretende controlar em termos precisos, a quantidade de funcionários que a Administração possa admitir nos seus quadros.

Tal disciplina tem evidente fundamento na necessidade de controlar-se a dimensão dos quadros da Administração por parte dos órgãos de soberania competentes, únicos que, numa visão global do problema, possam equacionar diversos factores, como sejam os encargos do Orçamento Geral do Estado com o funcionalismo, a premência das necessidades dos serviços na admissão de novas unidades, e o aproveitamento racionalizado dos recursos existentes.

Daí que o n.º 3 do citado preceito determine ser vedada a abertura de concurso externo para o provimento de vagas em carreiras, ou categorias, que tenham sido objecto de medidas de descongestionamento através de decreto regulamentar.

Assim se evita que visões parcelares do interesse da Administração possam pôr em causa os valores acima destacados.

Sobre este entendimento, fala com eloquência a forma como os despachos normativos disciplinam essa matéria.

Veja-se, para o caso vertente, a redacção do Despacho Normativo n.º 32-A/85, de 30/4, em que, com adaptação posterior de novo Despacho com a mesma natureza, os avisos de abertura se louvam e que, no seu art.º 9.º, preceitua:

É fixada em 3 262 admissões a quota global de descongelamento de administração central para 1985; acrescentando depois, que as quotas de descongelamento referentes a cada departamento governamental são as estabelecidas, por grupos de profissionais, no mapa anexo.

E o n.º 2 do mesmo Despacho Normativo é expresso em assegurar, como seu objectivo, o controlo decrescimento dos recursos humanos da Administração Pública (al. a)) do citado n.º.

Com isto se quer dizer que são apenas as unidades abrangidas naquelas quantificações rigorosas, as que, ao abrigo de tal dispositivo legal, podem ingressar nos quadros da Administração.

E tão forte é o imperativo da observância desses limites que, como vimos, o art.º 14.º do D.-L. n.º 44/84, fulmina com a consequência de inexistência jurídica a abertura de concurso externo sem a legitimação do consequente descongelamento.

Ora, nos casos sub-índice, que situação se nos depara?

Ao abrigo da quota de descongelamento aplicável, e dos concursos que ao seu abrigo foram abertos, vêm a ser providos funcionários que preenchem os respectivos limites.

Posteriormente, em cada um dos três casos agora em apreço, os respectivos funcionários, providos nas condições acabadas de referir, pedem a respectiva exoneração, não porque abandonem a função pública, mas porque obtêm novos provimentos noutros lugares da Administração.

E então os serviços, utilizando a repriminção acima analisada, vão de novo admitir outras unidades, que tenham sido graduadas nos mesmos concursos, mas que tenham ficado classificados em posição que já os situou para além do número de vagas especificado, correspondente ao número por que fora utilizada a respectiva quota de descongelamento.

Pedindo vénia para a expressão popular, os novos interessados entraram por uma janela no edifício onde não tinham podido entrar pela porta.

E a disciplina imposta pela quota de descongestionamento era frontalmente violada, na medida em que, a cada unidade admitida pela quota, para ingresso na Administração, acabariam por corresponder duas unidades efectivamente interessadas.

É uma situação frontalmente violadora da disciplina legal acabada de analisar e que este Tribunal não pode sancionar.

É certo que num outro caso idêntico o respectivo provimento obteve o visto do Tribunal.

Mas obteve-o, antes de mais, em termos de deixar inequivocamente marcada a sua excepcionalidade.

Mas, mais relevantemente do que isso, a referida decisão fundamentou-se, quiçá erroneamente, num pressuposto que agora ficou claro não existir.

Com efeito, nas observações que acompanharam a concessão daquele visto, escreveu-se que, como a interessada nesse

provimento pediu a exoneração, pode dar-se o entendimento de que a vaga agora a preencher ainda cabe no limite das 5 para que o concurso foi aberto.

Ora o aprofundamento do estudo dos casos agora trazidos a reapreciação, demonstra que as vagas para que agora se pretende o provimento não cabem no limite dos números fixados nos respectivos avisos, pela simples e já evidenciada razão de que as exonerações anteriores não traduziram a saída dos quadros da Administração dos indivíduos exonerados, mas sim a sua nomeação para novos lugares nos quadros da mesma Administração.

Não há, assim, viabilidade em socorrer-mos da decisão que visou um dos processos, para fundamentar a revogação da recusa proferida nos restantes.

Já porque, como se disse, aquele visto se fundamentou na presuposição dum facto que se verifica não ter existido.

Já porque as próprias recusas ao proferidas com consciência de ter existido o caso visado afastando-se, no entanto, a existência de tal visto como fundamento de idênticas soluções nos outros casos, por todo o circunstancialismo legal que, nas mesmas recusas, se sintetiza.

Pelo exposto, acordam os Juizes deste Tribunal, em Sessão Plenária, em julgar improcedente a Reclamação apresentada, confirmando a recusa do Visto proferida nos processos n.º 21 527, 21 528 e 21 529 de 1988.

Sem emolumentos.  
Comunicações necessárias.

Lisboa, 15 de Novembro de 1988.

aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaiá*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*João Pinto Ribeiro*  
*Manuel António Maduro*  
*João Manuel Fernandes Neto*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho*  
*Alfredo José de Sousa*

Fui presente:

a) *José Alves Cardoso*

## CONTRATOS — AUTARQUIAS — AJUSTE DIRECTO

(REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO N.º 55 179/88)

### SUMÁRIO:

- 1 — Em processo de reapreciação, regulado pela Lei n.º 8/82, de 26 de Maio, é ilícito tomar em conta os factos posteriores à decisão reclamada.
- 2 — O Contrato pela qual uma sociedade se obrigou perante uma Câmara Municipal a desenvolver uma actividade (autónoma) e a congregar meios (por si própria fornecidos) para obter uma obra (a concepção e implantação de uma estação de tratamento de esgotos) deve qualificar-se de empreitada.
- 3 — O artigo 4.º n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17 de Setembro, admite a adjudicação, por ajuste directo, de obras que só possam ser feitas convenientemente por determinada entidade ou que, pela sua importância, ou urgência, haja interesse em não sujeitar à concorrência. Todavia, em qualquer destas hipóteses, o recurso ao ajuste directo carece de aprovação da Assembleia Municipal ou de ulterior confirmação desta quando for invocada a urgência na realização da obra.
- 4 — Se uma Câmara Municipal, naquela primeira hipótese, tiver agido sem prévia autorização da Assembleia Municipal, incorre em irregularidade do procedimento administrativo susceptível de inquinar o contrato, designadamente no que toca à escolha do outro contraente. Tal vício pode, porém, ser sanado por posterior rectificação da Assembleia Municipal.

1. A Câmara Municipal de Tomar submeteu a “visto” deste Tribunal um contrato que celebrara, em 9 de Maio de 1988, com “OH2 — Águas, Técnicas e Serviços, Lda.”, com sede na Rua dos Soeiros, n.º 307, em Lisboa, e nos termos do qual esta se vinculara à concepção — construção da estação de tratamento de águas residuais de Cem Soldos pelo sistema de discos biológicos, pelo preço de dezassete milhões cento e dezasseis mil novecentos e cinquenta escudos.

Em sessão de 14 de Julho p.p. “o visto” foi, porém, recusado com os seguintes fundamentos essenciais:

No presente mandato ainda não foram fixados os valores a que se referem os art.ºs 2.º, n.º 1 e 7.º do D.-L. n.º 390/82, mantendo-se, no Município de Tomar, os valores fixados para o mandato anterior — 6 000 contos para obras e 3 000 contos para fornecimentos — conforme deliberação de 30 de Setembro de 1983.

Entretanto, em 26 de Julho de 1986, a Assembleia Municipal respectiva reconhecera que havia todo o interesse em realizar simultaneamente o assentamento da rede de água, que estava em curso e por administração directa, e o assentamento da rede de esgotos de Cem Soldos e por isso autorizou a realização desta obra, também por administração directa.

E nesta sequência, em conformidade com a sugestão do G.A.T. de que se procedesse ao tratamento dos esgotos por recurso ao sistema dos discos biológicos, a Câmara deliberou, em 1 de Abril de 1987, mandar abrir concurso limitado para o fornecimento do material necessário para o efeito, e acabou por adjudicar a empreitada respectiva à concorrente “OH2 — Águas, Técnicas e Serviços Lda.”, pela quantia de 17 116 950\$00, dos quais 9 846 958\$00 correspondem ao custo dos equipamentos electromecânicos adquiridos e os restantes 7 270 000\$00 ao custo da respectiva instalação.

Ora, parece claro que a autorização para a execução da obra de assentamento da rede de esgotos — por aproveitamento simultâneo dos meios de material e pessoal utilizados para o assentamento da rede de água —, não abarcava a

aquisição e instalação daquele equipamento, aliás de alta tecnologia e de valor superior no trabalho aplicado na sua implantação. E, assim, concluiu que se estava perante contrato autónomo, celebrado em violação do disposto nos art.ºs 7.º e 8.º do D.-L. n.º 390/82, pelo que o visto tinha de ser recusado, como foi.

É desta recusa que, atempadamente, o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Tomar veio reclamar.

Fê-lo, como refere, sem pôr em causa o critério e as razões em que se apoiou o acto reclamado, mas pede que se repondere a situação, chamando a atenção para a circunstância de a obra em causa envolver alta tecnologia, e de ter sido por preocupações de maior eficiência do sistema, e de encurtamento do prazo de execução, que o organismo que ele aqui representa enveredou pelo regime do contrato limitado, na modalidade de concepção — construção, em que, continua, ao adjudicatário cabe a responsabilidade de elaboração do projecto, a execução da obra e o fornecimento do equipamento.

E termina pedindo que, em sede da reapreciação, seja dispensado o concurso público, ao abrigo do preceituado no art.º 8.º, n.º 2, alínea f) do D.-L. n.º 390/82, de 27 de Setembro.

2. Na sua vista inicial o Ex.º Procurador-Geral-Adjunto renunciou-se no sentido do indeferimento da reclamação. Mas posteriormente, na sequência da junção de novos documentos, designadamente certidão da acta de deliberação da assembleia municipal de Tomar, que autorizou a dispensa do concurso público para a obra em causa e ratificou as deliberações tomadas pela Câmara que haviam decidido sobre a adjudicação da obra nos termos em que veio a ter lugar, ponderou o seguinte:

É de aceitar, ainda que com reservas, que o objecto do contrato possa ser considerado como de fornecimento de bens e por isso a assembleia municipal poderia dispensar o concurso público, mediante proposta fundamentada do executivo, nos termos do art.º 8.º, n.ºs 2 e 4 do D.-L. n.º 390/82, de 17 de Setembro.

Assim, atentas as circunstâncias e os objectivos do contrato, a sofisticada tecnologia exigida para os equipamentos e o parecer do G.A.T., afigura-se-lhe — com alguma amplitude de critério — ser possível a dispensa do concurso, por força do

disposto no citado art.º 8.º, n.º 2, alínea e); e que a ratificação por parte da assembleia municipal tem eficácia retroactiva, nos termos dos art.ºs 268.º e 269.º do Código Civil.

Foram corridos os vistos legais e importa agora decidir.

3. É circunscrito o objecto do pedido de reapreciação porquanto, como se viu, peticionante não pôs em causa o acerto da decisão em análise, antes se limitou a trazer à colação uma posterior deliberação da assembleia municipal que teria eliminado os vícios que determinaram a recusa do visto.

Mas antes de o afrontar directamente importa tomar posição quanto à questão prévia de saber se pode agora tomar-se em conta um facto — a ratificação — ocorrido após a resolução reclamada.

A resposta, dir-se-à de imediato, afigura-se claramente positiva.

Qualquer que seja a natureza jurídica da reclamação ou reapreciação configurada nos art.ºs 1.º e 2.º da Lei n.º 8/82.

É que se ela apresentar a natureza de um verdadeiro recurso contencioso, a resposta afirmativa flui naturalmente do princípio consignado no art.º 663.º do Código de Processo Civil, aliás aplicável também no contencioso administrativo, como resulta, designadamente, do disposto nos art.ºs 1.º e 2.º da Lei de Processo dos Tribunais Administrativos.

Trata-se da regra que visa a que decisão final de um processo possa tomar em conta a mais recente situação de facto que for possível, face às regras técnicas do processo, de modo a que a decisão corresponda à situação existente no momento do encerramento da discussão. E por isso, como ensinava já o prof. J. A. dos Reis, in Código de Processo Civil, anotado, V vol., 1952, a páginas 85, não obsta ao conhecimento do facto superveniente, a circunstância de este ter ocorrido já na fase do recurso. Ponto é que a discussão ainda não se encontre finda.

Mas se dever seguir-se, na linha dos recentes acórdãos deste Tribunal de 12/7/88 e 18/10/88, nos autos de reclamação n.ºs 24/88 e 61/88 respectivamente, então a solução afigura-se ainda mais clara, na medida em que então não será lícito falar em perclusão de meios de defesa, nem em caso julgado ou caso resolvido.

4. Postas estas considerações vejamos então a questão de fundo.

Do texto do contrato, junto ao processo, verifica-se que entre a Câmara Municipal de Tomar e a “Sociedade OH2 — Águas, Técnicas e Serviços, Lda.”, se celebrou um contrato através do qual esta se comprometeu a executar, de acordo com uma proposta que previamente apresentara, a concepção — construção de uma estação de tratamento de águas residuais pelo sistema de discos biológicos, mediante certo preço (cláusula primeira); os trabalhos seriam executados mediante o projecto de execução, devidamente desenvolvido, a apresentar pela Sociedade (cláusula terceira); o trabalho de construção civil seria realizado por séries de preços, sendo os respectivos abonos feitos em face dos autos de medição dos trabalhos executados; e o pagamento do fornecimento do equipamento electromecânico efectuado também de forma parcelada, tudo como mais detalhadamente consta da cláusula quarta.

As partes qualificaram este instrumento jurídico, repetidamente, de contrato de empreitada, e parece que com boa razão.

Efectivamente, “OH2 — Águas, Técnicas e Serviços, Lda.”, não se comprometeu apenas a fornecer bens, nem tão pouco a desenvolver uma actividade que consubstanciasse uma mera prestação de serviços. Ao contrário, assumiu a obrigação de proporcionar à sua co-outorgante o resultado de uma sua actividade; isto é, obrigou-se a desenvolver uma actividade (autónoma) e a congregar meios (por si própria fornecidas) para obter uma obra — a concepção e implantação de uma estação de tratamento de esgotos.

O núcleo da vinculação assumida pela sociedade é o resultado final, a obra (material) de implantação da estação de tratamento de esgotos; o mais é instrumental. E aqui está o traço distintivo da empreitada, quer da simples prestação ou fornecimento de serviços — mera obrigação da actividade, — quer do fornecimento de bens.

É certo que no caso, a sociedade fornece todo o material e este pesou mais no preço do que a actividade desenvolvida para o aplicar, mas esta circunstância não parece ter valor decisivo na caracterização do contrato. Será um indício mas parece que não mais do que isso.

Fundamental para o efeito ora em causa, é o escopo ou resultado final imediatamente perseguido pelas partes. E nesta perspectiva parece que estas visaram fundamentalmente um “facere” e não um “dare”.

O que caracteriza a situação como de empreitada em detrimento do fornecimento.

5 — Aqui chegados pareceria de concluir, a uma primeira aproximação da questão, que nunca o contrato poderia ter sido celebrado sem precedência do concurso, “ex vi” do disposto nos art.ºs 2.º e 3.º do D.-L. n.º 390/82, de 17 de Setembro.

Crê-se porém, que essa não seria uma conclusão correcta.

Efectivamente, o art.º 4.º, n.º 1 alínea b), do mesmo diploma admite a adjudicação por ajuste directo de obras que só possam ser feitos convenientemente por determinada entidade ou que, pela sua importância ou urgência, haja interesse em não sujeitar à concorrência.

Em qualquer destas hipóteses o recurso ao ajuste directo carece da aprovação da assembleia municipal, ou da ulterior confirmação por este órgão, quando seja invocada a urgência de realização das obras.

No caso está afastada a hipótese de poderem considerar-se as obras urgentes para este efeito, porquanto nada no processo aponta nesse sentido nem isso foi, de resto, invocado; mas podem considerar-se obras que só podiam ser feitas convenientemente por determinada entidade, como se deduz da circunstância de a Câmara ter actuado em conformidade com a sugestão do seu Gabinete Técnico por se tratar de obra de alta tecnicidade, como aliás se reconheceu na resolução recorrida. Por isso o ajuste directo podia ter sido previamente autorizado.

Só que aquela autorização deveria ter sido prévia, como resulta claramente do art.º 4.º n.º 2 já citado e do mais que ficou dito. E não o tendo sido cometeu-se uma irregularidade no procedimento administrativo preparatório do contrato, seja qual for a natureza jurídica que a este se atribua — conf. Sêrvulo Correia in *Legalidade e Autonomia Contratual dos Contratos Administrativos*, designadamente a págs. 648 e 649. Certo parece ser, porém que tal irregularidade se repercute no próprio contrato porque susceptível de influir no seu conteúdo — “in casu” a escolha do outro contratante — e foi celebrado

por entidade que não tinha os poderes necessários para o efeito.

Acontece, porém, que posteriormente a assembleia municipal, por voto unânime, veio suprir a omissão e ratificar a conduta da Câmara e, por esta via sanar a situação, segundo se crê.

Efectivamente, já Marcello Caetano entendia que a ratificação é o acto administrativo pelo qual o órgão competente confirma um acto inválido anteriormente praticado, suprimindo a ilegalidade que o vicia — in Manual de Direito Administrativo, I vol., n.º 219 — e este entendimento continua a fazer carreira entre a doutrina administrativa mais recente — conf., a título exemplificativo, Freitas do Amaral, in Lições Universitárias de Direito Administrativo, III vol., 1984/85, pág. 39 e segs.

Ora parece ter sido esta a situação que ora nos ocupa. A Câmara Municipal outorgou, no contrato, sem autorização, mas o órgão competente para o efeito — a assembleia municipal — veio a suprir a omissão e a ratificar a anterior conduta daquela, o que elimina, com efeitos retroactivos, a irregularidade cometida — conf. art.º 268.º, n.º 3 do Código Civil.

Dir-se-á, porventura, que esta construção não tem cabimento na medida em que o art.º 4.º n.º 2 do D.-L. n.º 390/82 só permite a confirmação “à posteriori” no caso de se tratar de obras urgentes.

É que aquela disposição estabelece que no caso de ajuste directo, que deva ser autorizado pela assembleia municipal a Câmara pode fazer a adjudicação e só depois provocar aquela autorização quando seja invocada urgência de realização das obras, e daqui deduzir-se-ia, à “contrariu sensu”, que a autorização posterior seria irrelevante em todos os demais casos.

Crê-se, porém, que este entendimento seria incorrecto.

É que aquela disposição não prevê uma forma de sanação de uma ilegalidade mas antes um procedimento juridicamente correcto para a situação que a norma contempla. Isto é, em caso de urgência na realização das obras, a Câmara pode fazer o ajuste directo e a posterior intervenção da assembleia limita-se a confirmar uma conduta juridicamente limpa.

No caso de que nos ocupamos a situação é diferente, porquanto estamos, de facto, perante um comportamento ilegal da Câmara e por isso se pode falar em ratificação-sanação: além

há um procedimento correcto, porque enquadrado na previsão da respectiva disposição legal; aqui, um comportamento incorrecto sanado por recurso aos princípios gerais.

Segundo Esteves de Oliveira — in *Direito Administrativo*, I vol., pág. 591 — casos de ratificação bem importantes e frequentes do ponto de vista prático respeitam àquelas hipóteses em que um acto aparece praticado sem que se tenha obtido a autorização do órgão tutelar legalmente exigida. Aí, continua o mesmo autor, “admite-se generalizadamente a convalidação desse vício, mediante a outorga posterior à prática do acto de autorização necessária”.

E se é certo que, no caso em apreço, se não está perante uma verdadeira situação de tutela administrativa — que pressupõe necessariamente duas pessoas colectivas distintas — mas sim perante um mecanismo de controlo interno da própria pessoa colectiva município, traduzido na autorização prévia da assembleia municipal para que a Câmara pudesse agir como agiu, a verdade é que para o efeito ora considerado parece não haver nenhuma diferença de substância entre elas. Por isso se afigura que merecem idêntico tratamento.

Pelo exposto é de concluir que não subsistem as razões invocadas na resolução da recusa pelo que, dando provimento ao pedido de reapreciação, acordam em conceder o visto.

São devidos emolumentos pelo visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 15 de Novembro de 1988.

aa) *Manuel António Maduro*  
*João Manuel Fernandes Neto*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho*  
*Alfredo José de Sousa*

*Fernando José Carvalho de Sousa* (vencido quanto à fundamentação, na medida em que se caracteriza o contrato em apreço como contrato de empreitada.

A empreitada de obras públicas, nos termos do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18/3, destina-se à realização de trabalhos de construção de bens e imóveis.

Como resulta da própria proposta da empresa transcrita nos autos, a parte largamente preponderante do cumprimento do contrato, constitui no fornecimento do equipamento, isto é, de bens; a parte, propriamente, de construção, para além de valor inferior ao do equipamento, apresenta em claro laço de subordinação, como mera realização de obra destinada à instalação desse equipamento.

Traduz, sim, essa parte a prestação de um serviço complementar para tornar possível a utilização desse equipamento.

E, se, em alguns passos do processo, designadamente o título atribuído ao contrato escrito celebrado e ao caderno de encargos, se apelida de empreitada o contrato celebrado, mais decisivo parece que, nos termos da acta camarária sobre a autorização para a operação, se tenha exarado que, sendo proposta pelo Gabinete de Apoio Técnico, a solução de discos biológicos, com apresentação duma lista “de possíveis fornecedores de equipamentos”, a Câmara delibera mandar abrir concurso limitado, com a consulta aos fornecedores indicados “com vista ao fornecimento do material para a solução proposta — discos biológicos”.

Parece, assim, evidente, que se de empreitada se tratasse, então nem teria havido qualquer deliberação a isentar de concurso público, pois a dita deliberação recaiu sobre um contrato diferente.

Afigura-se-nos, ao contrário, que o contrato celebrado se configura antes como contrato misto de fornecimento de bens e de serviços.

Como, porém, em qualquer das hipóteses, a posterior rectificação pela Assembleia Municipal, teria vindo sanar o vício ocorrido, nos termos tão proficientemente demonstrados pelo Meretíssimo Relator, daí que, embora com fundamentação diversa — baseada no artigo 8.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17/9 — subscrevamos a decisão final).

*José Alfredo Mexia Simões Manaia*

*Pedro Tavares do Amaral* (vencido por entender que

devia ser recusado o visto ao contrato pelas razões seguintes:

- a) o princípio geral estabelecido no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 390/82, de harmonia com o qual o valor ali estabelecido não pode ser alterado durante o período do mandato dos órgãos autárquicos, somente pode ser contrariado nos casos muito excepcionais definidos no n.º 2 do artigo 4.º e no n.º 4.º do artigo 8.º.
- b) A adjudicação da obra foi precedida a concurso limitado — e não a ajuste directo — o que por si só implica a existência de mais do que uma entidade que convenientemente a pudesse fazer, pelo menos a firma “Sani cõtrole” que foi preterida somente pelo facto de a firma OH2 “apresentar um projecto-base melhor concebido”.
- c) Não foi sequer invocada a urgência na realização da obra.
- d) Não ficou suficientemente definida a natureza do contrato que, no entanto, se aproxima mais de um fornecimento do que duma empreitada).

*João Pinto Ribeiro*

Fui presente:

- a) *José Alves Cardoso*

## HABILITAÇÕES LITERÁRIAS

(REAPRECIÇÃO DOS PROCESSOS N.ºs 48 478, 48 485, 48 486, 48 488, 48 489, 48 491, 48 492, 48 495, 48 498, 48 499, 48 501, 48 503, 48 505, 48 519, 48 521, 48 524 e 48 527/88)

### SUMÁRIO:

- 1 — De harmonia com o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 20/88, de 28 de Janeiro, para a integração no quadro de pessoal da Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro basta que os interessados possuam as habilitações literárias legalmente exigíveis dispensando-se, assim, as qualificações profissionais a que se refere o artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 248/85, de 15 de Julho.

Conselheiro Relator:  
Pedro Tavares do Amaral

Autos de Reclamação n.º 80/88  
Sessão de 88/11/15

1. O Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior, pelo seu ofício n.º 2 806, de 2/9/88, veio solicitar, ao abrigo do n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 8/82, de 26/5, a reapreciação da Resolução deste Tribunal tomada em 14/7/88, pela qual foi recusado o “visto” aos diplomas de provimento de João Marques da Nóbrega, Maria de Fátima dos Santos Costa, Eduardo Augusto de Sousa Fraga, Donzília da Silva Costa, Ana Maria Catarino Fraga, Carlos Pinto de Brito, Manuel Armando da Cruz, Manuel Agostinho Escaldeira, Carlos Alberto Fraga Martins, José Armando da Silva Lage, Martinho Augusto Correia,

Palmira da Conceição da Costa Cristóvão Pereira, Fernando Gonçalves Fraga, Maria Evelina Moura Lima Pereira, Áurea Margarida Espinha de Sousa, Lucinda de Lourdes Semedo Lopes Teixeira e Lígia Maria Lourenço, como técnicos auxiliares de 1.<sup>a</sup> e de 2.<sup>a</sup> classes da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

O pedido foi admitido por ter sido apresentado pela entidade competente e se encontrarem preenchidos os demais requisitos legais.

2. A recusa de “visto” assentou nos seguintes considerandos:

- a) a alínea b) do n.º 1 do art.º 49.º do Decreto-Lei n.º 20/88, de 28/1, em que os provimentos se fundamentam, impõe, para as integrações pretendidas, a detenção das habilitações literárias legalmente exigíveis;
- b) o Decreto-Lei n.º 248/85, de 15/7, requer, para as categorias em questão, nove anos de escolaridade mais um curso de formação profissional de duração não inferior a 18 meses (art.º 20.º, n.º 2);
- c) este diploma aplica-se a todos os casos em análise, quer por força do seu âmbito, quer do momento da sua entrada em vigor, quer até porque para ele já faz apelo expresso, embora sem necessidade, o art.º 42.º do mesmo diploma;
- d) nenhum dos interessados possui o conjunto das habilitações acima indicado.

3. A reclamação, por seu turno, baseia-se nos seguintes argumentos:

- a) os interessados iniciaram funções na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro em data anterior à da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 248/85, tendo o seu provimento sido efectuado a coberto do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25/6;
- b) todos os interessados obtiveram “visto” do Tribunal de Contas para o provimento na categoria que possuem;

- c) os provimentos vão ser feitos nas categorias que os interessados actualmente possuem, respeitando-se, assim, o disposto no n.º 1 do art.º 49.º do Decreto-Lei n.º 20/88;
- d) os interessados possuem o curso geral dos liceus ou habilitações equivalentes (9 anos de escolaridade) e foram submetidos a promoção contínua e em serviço, na sua área profissional;
- e) não se encontram ainda criados, nas várias áreas, os cursos de formação profissional a que se refere a alínea b) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 248/85, circunstância que não pode prejudicar as legítimas expectativas dos funcionários.

4. O Ex.º Procurador-Geral-Adjunto, no seu parecer de fls. 8 e verso, pronuncia-se no sentido de a reclamação dever ser julgada procedente.

Colhidos os demais vistos legais, cumpre decidir.

5. Dispõem os n.ºs 1 e 2 do art.º 49.º do Decreto-Lei n.º 20/88:

“1 — A integração do pessoal actualmente em serviço na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, em lugares dos quadros constantes dos mapas anexos ao presente diploma far-se-á, sem prejuízo da lei geral, de acordo com as seguintes regras:

- a) para categoria idêntica à que o funcionário já possui;
- b) para categoria correspondente às funções que o funcionário ou agente actualmente desempenha, remunerada pela mesma letra de vencimento ou letra de vencimento imediatamente superior, quando se não verifique coincidência de remuneração, desde que possua as habilitações literárias legalmente exigíveis.

2 — O disposto no número anterior não é aplicável ao pessoal que não tenha a qualidade de funcionário

ou que, sendo agente, não desempenhe funções em regime de tempo completo, não se encontre sujeito à disciplina, hierarquia e horário do respectivo serviço e conte menos de cinco anos de serviço ininterrupto”.

5.1. Importa referir, desde já, que nos processos *n.os* 48 491 e 48 492, os interessados já pertencem ao quadro de supranumerários do Ministério da Educação, pelo que a sua integração deverá ser feita ao abrigo da alínea *a)* — e não da alínea *b)* — do referido artigo, a qual não faz quaisquer exigências de habilitações.

Quanto a estes processos, portanto, não se levantam dificuldades na concessão do “visto”.

5.2. Relativamente aos demais, está provado no processo que os mesmos se encontram contratados como técnicos auxiliares, além do quadro tendo os seus respectivos processos sido visados por este Tribunal para a categoria que presentemente detêm, pelo que a sua situação não se pode integrar na alínea *a)* daquele preceito legal que permitiria a sua integração e com dispensa das habilitações estabelecidas na lei.

E isto porque, tratando-se de funcionários já integrados numa carreira, beneficiaram, naturalmente de direitos já adquiridos com o seu ingresso nessa mesma carreira. Ficam, assim, os interessados abrangidos pela alínea *b)* daquela disposição legal que é, de resto, a invocada nos diplomas de provimento, como permissiva dos actos e que, como já referimos, torna a integração dependente de vários requisitos um dos quais — e é esse que, de momento, nos interessa — de o agente possuir as *habilitações literárias* legalmente exigíveis.

Ora essas habilitações são, indubitavelmente, as do art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 248/85 — em pleno vigor à data da integração — uma vez que não será lícito invocar, como se faz na reclamação, o Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, expressamente revogado pelo art.º 44.º daquele diploma legal.

Simplesmente o legislador do Decreto-Lei n.º 20/88, na redacção da alínea *b)* do n.º 1 do seu art.º 49.º, afastou-se deliberadamente da redacção da quási totalidade das disposições

legais de integração idênticas, exigindo, não “requisitos habilitacionais” ou “habilitações” mas, antes, “habilitações literárias”.

E, como muito bem sustenta o Digno Representante do Ministério Público, a lei distingue entre “habilitações literárias” e “qualificações profissionais” (cfr., por ex., a parte final do n.º 2 do relatório preambular do Decreto-Lei n.º 248/85 e art.º 25.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 44/84, de 3 de Fevereiro).

E considerando que esta nova redacção que é, de resto, coincidente com a da alínea b) do n.º 1 do art.º 29.º do Decreto-Lei n.º 153/88, de 29 de Abril — também referente a um organismo universitário — não se ficou a dever a mero capricho do legislador deve, por isso mesmo, o intérprete de presente o princípio da razoabilidade estabelecida no n.º 3 do art.º 9.º do Código Civil — o legislador soube exprimir o seu pensamento em termos adequados — impondo-se, por isso, a conclusão de que, nestes casos, a lei considerou suficientes as habilitações literárias dispensando, por isso, as qualificações profissionais a que se refere o já citado art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 248/85.

Poderá pôr-se em dúvida se para os provimentos normais nos cargos de técnicos auxiliares é válido este entendimento dado o disposto no art.º 42.º e alínea g) do Decreto-Lei n.º 20/88.

Mas para o regime transitório da integração, afigura-se-nos que não poderá ser outra a interpretação correcta daquela disposição legal.

Acresce ainda que o n.º 2 do citado art.º 49.º veio exigir aos agentes — para a sua possível integração — um período de 5 anos de serviço ininterrupto e não de 3, como é norma geral que poderia constituir uma compensação para a dispensa das qualificações profissionais.

Ora como os interessados à data do despacho autorizador, possuíam as habilitações literárias legalmente exigíveis pelo art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 248/85 além de mais de 5 anos de serviço ininterrupto como agentes, estão em condições de ser providos como técnicos auxiliares de 1.ª e de 2.ª classes, da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

5.3. Em face do exposto acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em sessão plenária, em julgar procedente a reclamação apresentada pelo Senhor Secretário de Estado do

Ensino Superior concedendo o visto aos provimentos acima indicados.

São devidos emolumentos somente pelo visto.  
Comunicações necessárias.

Lisboa, 15 de Novembro de 1988.

- aa) *Pedro Tavares do Amaral*  
*João Pinto Ribeiro*  
*Manuel António Maduro*  
*João Manuel Fernandes Neto*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho* (voto apenas a conclusão).  
*Alfredo José de Sousa*  
*Fernando José Carvalho de Sousa*

Fui presente:

- a) *José Alves Cardoso*

## REQUISIÇÃO

(REAPRECIACÃO DO PROCESSO N.º 73 100/88)

### SUMÁRIO:

- 1 — O fundamento da temporaneidade (máximo de 3 anos) que o art.º 25.º n.º 2 do Dec.-Lei n.º 41/84, de 3/2, estatui para o instituto da requisição, reside em que a mesma é legitimada por uma tarefa excepcional, que necessita ser realizada transitoriamente.
- 2 — Por isso, esgotado o prazo acima referido e vindo o Serviço, pouco tempo mais tarde, reactivar a utilização do mesmo instrumento de mobilidade, é imperativo que esse Organismo demonstre que a nova tarefa, que justifica o provimento, é totalmente autónoma da que justificou a anterior requisição, ou seja, que a necessidade que legitima a segunda requisição não representa a continuidade da que já legitimara a anterior.

Conselheiro Relator:  
Fernando José Carvalho de Sousa

Autos de Reclamação n.º 76/88  
Sessão de 88/11/22

O Ex.<sup>mo</sup> Senhor Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Educação vem pedir a reapreciação nos presentes autos de reclamação, da recusa de visto proferida no diploma de provimento de Maria Filomena da Silva Martins Pais, como 3.º oficial da Escola Secundária de Vale de Cambra, em regime de requisição.

O diploma de provimento fundamenta-se no disposto no art.º 25.º do D.-L. n.º 41/84, de 3 de Fevereiro, e vem datado de 17 de Junho findo.

A recusa do visto baseou-se nos seguintes fundamentos.

O art.º 24.º, n.º 2 al. a) do diploma supra referido, conjugado com o seu art.º 25.º, preceitua que a requisição é temporária podendo fazer-se por períodos até 1 ano, prorrogáveis até ao máximo de 3.

A interessada já ocupou o cargo, para que se pretende o provimento e em regime também de requisição, desde 1 de Dezembro de 1984 a 5 de Janeiro de 1988, tendo assim até excedido o máximo consentido.

Ora o espaço de tempo decorrido desde 5 de Janeiro até à data do novo provimento pretendido, não possibilita nova requisição, já que a lei nada estabelece nesse sentido, e orientação contrária seria oposta ao espírito da legislação vigente.

Contra esta decisão se insurge a presente reclamação, com os seguintes fundamentos.

Tanto a requisição, como o destacamento, são instrumentos de mobilidade que se caracterizam por permitir o exercício transitório de tarefas excepcionais em qualquer serviço que não tenha o pessoal adequado suficiente para o efeito.

E foi essa situação de carência na Escola Secundária de Vale de Cambra, face às atribuições que lhe estão cometidas, que justificou o provimento em causa.

A lei não estabelece qualquer restrição quanto ao prazo entre requisições do mesmo funcionário, limitando-a a acentuar que a requisição se funda na conveniência da Administração e no carácter excepcional e transitório das tarefas que o tornam necessárias.

O art.º 32.º, n.º 2 do mesmo D.-L. n.º 41/84, na sua actual redacção ao dispor que, atendendo à natureza especial de determinados serviços, a requisição pode não ficar sujeita aos períodos de duração previstos naquele diploma, fornece o sentido da orientação legislativa.

Cita, também o reclamante, a opinião do Dr. João Alfaia, nos seus conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público, no sentido de que deveria ter-se consagrado apenas o princípio da transitoriedade da requisição, deixando

às conveniências da Administração a fixação dos respectivos prazos de duração.

Pondera-se ainda, na fundamentação aqui representada, que se o requisitado mantém, no lugar de origem, os seus direitos e regalias, sendo pois as suas expectativas sempre relacionadas com esse departamento, não há razões para obstar a que, uma vez regressado a ele, possa de novo ser requisitado, se continuarem a verificar-se os pressupostos legais para tal.

A única finalidade que norteou o legislador, ao fixar esta transitoriedade, foi evitar que ela se transformasse em permanência, como instrumento sistemático de recurso à colmatação de deficiências estruturais e má gestão dos recursos humanos.

Por todos estes fundamentos se conclui, assim, pelo pedido de reapreciação.

Admitida liminarmente a reclamação, e feita vista ao Dig.º Procurador-Geral-Adjunto, é seu douto entendimento o seguinte:

Não é inequívoco que o legislador, ao fixar o prazo máximo da requisição em 3 anos, tenha pretendido obstar a mais do que uma requisição de um funcionário ou agente para o mesmo lugar ou serviço.

Como se vê do preâmbulo do D.-L. n.º 41/84 a intenção do legislador é a de permitir que a mobilidade do pessoal assegure uma sua utilização criteriosa, com vista ao melhor aproveitamento e à racional distribuição dos efectivos, objectivos esses que incumbem à Administração Pública.

Por isso se compreende que um instrumento de mobilidade a que se atribui carácter temporário, seja de molde a obrigar a Administração a controlar periodicamente tais critérios de utilização, assegurando-se de que se mantém a necessidade transitória que motivou a requisição, como contra face da necessidade ou possibilidade superveniente de prover o lugar em termos definitivos.

Todavia já não seria razoável impedir a Administração de voltar a socorrer-se de tal instrumento quando a situação que a motivou se prolongue mais tempo, como é o caso da situação dos serviços que se manteria em regime de instalação.

E ainda menos se compreenderia que, admitindo-se tal situação, fosse a mesma condicionada à substituição do funcio-

nário requisitado, pois os serviços só podem lucrar com o aproveitamento da experiência que o servidor entretanto adquiriu.

Assim, no caso vertente, porque não se trata de uma prorrogação mas sim de nova requisição, a Administração deverá ter-se debruçado sobre a oportunidade, a conveniência e legalidade da decisão, à qual faltará apenas as condições de eficácia de natureza jurídico-financeira e de publicidade, que constituem o visto deste Tribunal e a publicação no Diário da República.

Por tudo isso se inclina o ilustre Magistrado no sentido da procedência da reclamação.

Cumpridos os vistos, é o momento de decidir.

A transitoriedade do instrumento de mobilidade da requisição não é inovação do D.-L. n.º 41/84.

Os diplomas referentes à situação dos adidos, quer do D.-L. n.º 294/76, de 24 de Abril, art.º 35.º, n.º 2, quer o D.-L. n.º 389/78, de 12 de Dezembro, art.º 2.º, preceituavam que a requisição se faria por tempo indeterminado.

No entanto, já o n.º 2 do art.º 35.º daquele primeiro diploma acentuava destinar-se a requisição à satisfação de necessidades transitórias dos serviços.

Mais tarde, o Decreto Regulamentar n.º 68/80, para a Administração Local, aparece, no seu art.º 55º, a dispôr que a requisição se destina à realização *de tarefas excepcionais dos serviços que não possam ser assegurados pelo pessoal dos próprios quadros* e que o período de requisição será previamente fixado, não podendo exceder a duração de um ano, com a possibilidade de uma única prorrogação.

É nessa senda que, em 10 de Maio de 1982, o D.-L. n.º 165/82 vem regulamentar, também já para a Administração Central, o instituto da requisição, no seu art.º 9.º.

Aí se dispõe, novamente, que a requisição corresponde ao exercício *transitório* de funções, que não possam ser asseguradas pelo pessoal de um serviço ou organismo, por funcionários ou agentes de outro serviço ou organismo.

E acrescenta que, por ser de natureza transitória, a requisição é feita pelo período de um ano, prorrogável por igual período.

Finalmente a figurar em análise volta a ser disciplinada, agora pelo D.-L. n.º 41/84 e no seu art.º 25.º. Aí se dispõe —

e com a colaboração do artigo antecedente, para que parcialmente remete — que quando for necessário assegurar o exercício transitório de tarefas excepcionais em qualquer dos serviços abrangidos pelo diploma e que não tenha o pessoal adequado ou suficiente, poderá recorrer-se à requisição.

Mais se dispõe que a requisição é temporária, podendo fazer-se por períodos até um ano, prorrogáveis até ao máximo de três e que não dá lugar à abertura de vagas.

E ainda nesta sede, dispõe o mesmo diploma mais adiante, no seu art.º 32.º, n.º 2, que atendendo à natureza especial de determinados serviços, pode a requisição não ficar sujeita aos períodos de duração previstos no presente diploma, mediante portaria conjunta do Primeiro Ministro, do Ministro das Finanças e dos ministros de quem dependam os referidos serviços.

Como se alcança desta evolução legislativa desenhada, há uma primeira fase em que se não estabelecem limites à vigência temporal da requisição.

E bem se compreende que assim seja porque se procurava resolver a situação anómala do quadro de adidos e, no sistema algo confusional porque a nossa Administração então passava, o valor prioritário era o da resolução do problema desses funcionários, em função da capacidade de absorção que os quadros então pudessem oferecer.

Logo que essa situação perde a sua prioridade, revela-se então a preocupação legislativa de disciplinar o uso da requisição, condicionando-a temporalmente.

É assim que o Decreto-Regulamentar n.º 68/80 lhe impõe o limite de um ano, com a possibilidade de uma única prorrogação.

Esse sistema é mantido pelo D.-L. n.º 165/82.

O D.-L. n.º 41/84, mantendo o mesmo princípio de transitividade com balizas firmemente definidas, vem, no entanto alargar para três anos a possibilidade de manutenção de tal regime.

E enquanto o Decreto-Regulamentar n.º 68/80 requer a existência de tarefas excepcionais, o D.-L. n.º 165/82 basta-se com a exigência de funções que não possam ser asseguradas por pessoal do serviço.

Mas o D.-L. n.º 41/84 volta a repôr a necessidade de um exercício transitório de tarefas excepcionais.

Assim e para além da acentuação permanente do carácter transitório da requisição, a posição actual do nosso legislador é a da exigência de tarefas excepcionais, como pressuposto de legitimação da situação de requisitado.

Isto é, em bom rigor dos princípios não bastará que se verifique, temporariamente, a falta de funcionários ou agentes para a execução das tarefas normais do serviço.

Pois que então o que haverá é que preencher tais faltas através dos instrumentos de mobilidade de natureza permanente, ou de recorrer a outros instrumentos, designadamente o da interinidade ou o da contratação além do quadro.

É claro que nem sempre estes princípios serão de aplicação oportuna no rigor da sua pureza, já porque pode não haver funcionários disponíveis que obedeçam aos requisitos da interinidade, ou falem os pressupostos para a sua utilização ou porque não seja aconselhável a contratação além quadro, sempre geradora de novas expectativas.

Todavia, o que não pode olvidar-se é a precisão inequívoca de preceito legal em análise e, mais do que isso, a contra face do problema.

Referir-nos à circunstância de o requisitado não dar lugar à abertura de vaga no serviço de origem.

Quer isto dizer que dois quadros ficam, durante o período de requisição, a viver em regime de anomalia: o do quadro de origem, que fica privado de uma unidade ou então com o lugar preenchido interinamente, e o do quadro do destino onde é colocada uma unidade que esse quadro não comporta.

Como se escreve na deliberação deste Tribunal, de 20 de Out. de 1987, de que foi relator o Sr. Conselheiro Alfredo de Sousa, não só a requisição corresponde ao exercício de tarefas excepcionais, que até podem não corresponder a qualquer conteúdo funcional típico dos lugares existentes no quadro, como se verifica não ser necessária a existência de lugares vagos no quadro requisitante, parecendo até pressupor-se a sua inexistência.

Bem se compreende, portanto, em face dos princípios expostos, a razão de ser que levou o legislador a circunscrever, com rigor, o limite temporal da requisição.

E quer à Administração, quer a este Tribunal, cabe fazer cumprir, com igual rigor, a disciplina estabelecida.

Tanto mais que, para hipóteses excepcionais, o legislador veio prevenir a correspondente medida de excepção, através do mecanismo legal do art.º 32.º, n.º 2 do mesmo diploma e já acima reproduzido.

Ou seja, para hipóteses em que as circunstâncias concretas justificaram um excepcional alargamento do prazo de requisição, a lei contempla a possibilidade de o fazer.

Mas a exigência, em tal hipótese, da intervenção do Primeiro Ministro e do Ministro das Finanças, além dos Ministros dos Departamentos interessados, demonstra o melindre que o legislador atribuiu ao assunto e a forma rigorosa porque deve, em todos ou outros casos, ser observada a limitação dos prazos em análise.

Mas será então de concluir que a requisição, uma vez utilizada para determinado cargo até ao limite temporal estabelecido, não pode voltar a ser de novo utilizada pela Administração?

As razões aduzidas, quer pelos serviços quer pelo Ilustre Representante do Ministério Público, demonstram que a solução tem de representar o ponto de compromisso possível entre as necessidades do serviço e a observância da disciplina legal em causa.

Perspectivando o problema dum ponto de vista temporal, parece-nos evidente que, esgotados os três anos possíveis da requisição e vindo o serviço uns dias ou umas semanas mais tarde, reactivar a utilização do instituto — e nem importa se pelo mesmo funcionário ou por outro — é imperativo que o organismo demonstre que a nova tarefa que justifica o provimento é totalmente autónoma da que justificou a anterior requisição.

Haverá aqui que evitar uma situação possível de desvio de poder, que viciaria o novo acto de provimento.

O decurso, porém, de um dilatado espaço de tempo, entre o termo da anterior requisição e um novo recurso ao mesmo instituto, pode contribuir para a demonstração de que a situação de facto, que origina a nova requisição, traduz uma necessidade nova, excepcional, que surge com total independência da que anteriormente se verificara.

E assim chegamos ao âmago do problema.

Como vimos atrás, o fundamento da temporaneidade da requisição funda-se em que a mesma é legitimada por uma tarefa excepcional que necessita ser realizada transitoriamente.

É para a transitoriedade dessa, ou dessas concretas tarefas excepcionais, que a lei sanciona o limite de três anos, considerando que na normalidade dos casos esse período basta para a respectiva execução.

E porque quis ressaltar os casos especiais em que fosse necessário prolongar mais tempo essa situação, o legislador estabeleceu a norma do art.º 32.º, n.º 2 do D.-L. n.º 41/84.

Mas o próprio rigor legal que o legislador aí adoptou, exigindo uma portaria conjunta do Primeiro Ministro, do Ministro das Finanças e dos Ministros de que dependam os serviços em causa, é bem demonstrativo do carácter rígido e imperativo com que foi feita a delimitação temporal para os casos normais.

Isto não impede, porém, que em momentos diversos, e em circunstâncias totalmente independentes, não possam surgir várias tarefas excepcionais a serem executadas transitoriamente, em regime de requisição.

E então o entendimento razoável não poderá deixar de ser o de que a existência de uma anterior requisição não pode prejudicar a existência duma outra, a preencher uma necessidade nova, entretanto surgida.

Pode, até, suceder que a segunda tarefa seja de conteúdo funcional idêntico ou análogo ao da anterior; o que importa, porém, é que a necessidade que legitima esta segunda requisição não represente a continuidade da que já legitimara a anterior.

Pois aí, então, estaremos a contornar, por forma abusiva, uma restrição temporal estatuída imperativamente.

Destes princípios que acabámos de explanar flui que, sobretudo quando uma nova requisição se siga a uma situação em que já se verificou uma anterior requisição, prolongada por um triénio, os serviços deverão precisar, com rigor e em termos inequívocos, que a nova tarefa excepcional que justifica mais um recurso a tal instrumento de mobilidade, é inteiramente distinta e autónoma da que justificou a anterior requisição.

No caso vertente, antes pelo contrário, a douta reclamação apresentada, designadamente no seu n.º 2, é expressa em referir que o despacho ora em apreço “teve na base uma efectiva carência de pessoal no estabelecimento em causa... face às atribuições e tarefas que lhe estão cometidas”.

Ou seja, pretendeu-se obviar a uma carência permanente de pessoal para a execução dos objectivos que constituem o âmbito normal da actividade do organismo, nada tendo a ver com o cariz da excepcionalidade que a lei requer como condição “*sine qua non*” da requisição.

Assim, e sem quebra dos objectivos e dos fins que nortearam o legislador ao impôr o limite temporal em apreço, não era possível sancionar a nova requisição pretendida.

Por todo o exposto, acordam os Juizes deste Tribunal em julgar improcedente a aliás douta reclamação apresentada e em confirmar a recusa de Visto proferida no processo n.º 73 100/88.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 22 de Novembro de 1988.

aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*

*Pedro Tavares do Amaral*

*João Pinto Ribeiro*

*Manuel António Maduro*

*João Manuel Fernandes Neto*

*Francisco Pereira Neto de Carvalho*

*Alfredo José de Sousa* (votou a confirmação da recusa não pelo fundamento invocado, mas pelo seguinte: terminado o período do máximo da requisição, se se repetir a necessidade de “assegurar o exercício transitório de tarefas excepcionais”, a requisição é possível desde que recaia *noutro funcionário ou agente*. É que sendo um provimento não definitivo, unicamente válido por um ano, prorrogável apenas por mais dois, está sujeito ao artigo 32.º da Lei de 14 de Junho de 1913).

Fui presente:

a) *José Alves Cardoso*

## COMPETÊNCIA — REAPRECIÇÃO — DELEGAÇÃO DE PODERES

(REAPRECIÇÃO DO PROCESSO N.º 12 886/88)

### SUMÁRIO:

- 1 — A admissibilidade, consagrada por este Tribunal, da competência dos Presidentes das Câmaras para formularem pedidos de reapreciação nos termos da Lei n.º 8/82, de 26/5, não se funda no poder de representação em Juízo que o art.º 53.º do Dec.-Lei n.º 100-A/84 confere àquelas entidades, mas sim na correspondência entre a estrutura dos poderes autónomos das Câmaras e dos poderes dos Membros do Governo, relativamente aos respectivos departamentos.
- 2 — Daí flui que, tal como no entendimento deste Tribunal, a competência dos Membros do Governo para formularem esses pedidos de reapreciação não é delegável, face ao disposto nos art.ºs 13.º do Dec.-Lei n.º 42 800 de 11/1/1960 e 5.º do Dec.-Lei n.º 48 059 de 23/11/67, também os Presidentes das Câmaras não podem proceder a tal delegação.

Conselheiro Relator:  
Fernando José Carvalho de Sousa

Autos de Reclamação n.º 57/88  
Sessão de 88/12/20

Por ofício n.º 1 262, de 2 de Junho findo, da Câmara Municipal de Anadia e assinado pelo Vereador em Permanência, é solicitada a este Tribunal a reapreciação da recusa do visto proferida no processo n.º 12 886/88, sobre um contrato que

aquela Câmara celebrara com a sociedade Cipriano Pereira de Carvalho & Filhos, Lda.

O officio em referênciã foi dirigido ao Ex.<sup>mo</sup> Director-Geral do Tribunal de Contas e louva-se no art.<sup>o</sup> 2.<sup>o</sup> da Lei n.<sup>o</sup> 8/82, de 26 de Maio.

Distribuído o processo como autos de reclamação, foi proferido douto despacho de indeferimento liminar, pelo Mer.<sup>o</sup> Relator.

Tal indeferimento fundamentou-se em o pedido de reapreciação não ter sido solicitado pelo Presidente da Câmara em causa, mas pelo "Vereador em Permanência".

Ora tal como acontece com o art.<sup>o</sup> 1.<sup>o</sup> da Lei n.<sup>o</sup> 8/82, em que o entendimento constante e pacífico deste Tribunal tem ido no sentido de que o poder de pedir a reapreciação não pode ser objecto de delegação, também quanto aos Presidentes das Câmaras foi uniforme idêntico entendimento.

O princípio que o legitima é, na verdade, o mesmo: tal faculdade configura um regime excepcional que não pode ser objecto de delegação, por não se enquadrar na prática dos actos mais correntes ou repetidos do funcionamento dos Serviços como se preceitua no art.<sup>o</sup> 13.<sup>o</sup> do Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 42 800, de 11 de Janeiro de 1960 e no art.<sup>o</sup> 5.<sup>o</sup> do Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 48 059, de 23 de Novembro de 1967.

Daí o Acórdão de 2 de Maio de 1985, proferido nos autos de reclamação n.<sup>o</sup> 5/84, transmitido a todas as Câmaras Municipais através da comunicação n.<sup>o</sup> 25/87, de 29 de Setembro, da Direcção Geral da Administração Autárquica.

Contra o mencionado despacho de indeferimento liminar veio a Câmara de Anadia, através do seu Ex.<sup>mo</sup> Presidente, reagir com interposição de recurso, nos termos do art.<sup>o</sup> 4.<sup>o</sup> da Lei n.<sup>o</sup> 8/82 e dos art.<sup>os</sup> 474.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 1 al. b) e 687.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 3, ambos do Código de Processo Civil.

Como fundamentos deste recurso alega a recorrente, tão somente, que os Serviços Administrativos, por motivos estruturais nomeadamente sucessivas mudanças de direcção, desconheciam a comunicação supra mencionada e que a obra projecto do contrato é da maior importância, pelo que a demora na sua concretização causa enormes prejuízos à autarquia.

Feitos os autos conclusos ao Mer.<sup>o</sup> Relator, foi proferido douto despacho de sustentação, que salienta não ter sido junto com o requerimento de interposição do recurso qualquer

documento que leve a alterar o despacho recorrido, nem posta em causa a sua fundamentação.

O processo foi de seguida redistribuído, com vista à decisão do recurso, a que se refere o já mencionado art.º 4.º da Lei n.º 8/82, no seu n.º 2.

Em vista feita inicialmente o Dig.º Representante do Ministério Público, veio o mesmo Magistrado requerer, como diligência prévia da admissão do recurso, e face ao preceituado nos art.ºs 52.º n.º 2 e 51.º n.º 1 al. f) do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29/3, que se solicite, à Câmara recorrente, documento comprovativo da delegação da competência no Vereador que subcreveu a Reclamação apresentada.

Satisfeito o requerido e junta, pela Câmara recorrente, fotocópia do documento pedido, voltaram os autos àquele Ilustre Magistrado, que desde logo se pronunciou sobre o respectivo mérito, nos termos seguintes.

Apesar dos termos genéricos em que foi concedida — aos Vereadores em regime de permanência, sem mais qualquer outra individualização — o documento agora junto pela Câmara, comprova a existência da delegação da competência prevista no art.º 51.º n.º 1 al. f) do Decreto-Lei n.º 100/84 e tacitamente delegada no Presidente da Câmara, por força do disposto do art.º 52.º n.º 1 do mesmo diploma, assim como de toda a restante competência do Presidente da Câmara.

Por isso o recurso é de admitir.

Quanto ao seu objecto, pondera o mesmo Magistrado que, contrariamente ao que dispõe o art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 48 059, de 23/11/67, o qual apenas permite que os Ministros deleguem nos Directores-Gerais a competência para a prática dos actos mais correntes e repetidos relativos às funções específicas dos respectivos serviços, o art.º 54.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 100/84 permite ao Presidente da Câmara delegar, ou subdelegar, nos vereadores o exercício da sua competência própria ou delegada, sem qualquer restrição.

E nessa competência do Presidente da Câmara inclui-se, naturalmente, a de solicitar a reapreciação da recusa do visto do Tribunal de Contas, já porque se inclui na al. f) do n.º 1 do art.º 51.º do Decreto-Lei n.º 100/84, já porque lhe deriva directamente do art.º 1.º n.º 1 da Lei n.º 8/82, tal como este Tribunal o tem entendido.

Por isso conclui o Dig.<sup>o</sup> Representante do Ministério Público que não se verificam, no caso vertente, as razões que fundamentam a jurisprudência deste Tribunal, que é invocada no douto despacho que nos autos indeferiu liminarmente a reclamação apresentada.

E assim se pronuncia pela procedência do recurso.

Foram seguidamente, após a admissão do recurso, os autos sujeitos aos vistos legais, cumprindo agora decidir.

Como decorre da exposição até aqui feita, o ponto fulcral do problema em análise, reside em saber, face à orientação seguida por este Tribunal, de admitir que aos Presidentes das Câmaras se reconheça competência para solicitarem as reapreciações de recusas de visto por este mesmo órgão proferidas, se tal competência é delegável em Vereadores, nos termos dos art.<sup>os</sup> 51.<sup>o</sup> e segs. do Decreto-Lei n.<sup>o</sup> 100/84, de 29/3.

Dispõe o art.<sup>o</sup> 51.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 1 al. f), deste diploma, que compete à Câmara Municipal, instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensa de direitos de terceiros.

O art.<sup>o</sup> 52.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 1 dispõe que se considera tacitamente delegada no Presidente da Câmara a competência prevista na supra citada al. f).

E o seu n.<sup>o</sup> 3 acrescenta que essa competência pode ser subdelegada em qualquer dos vereadores, por decisão e à escolha do Presidente.

Depois o art.<sup>o</sup> 53.<sup>o</sup> do Decreto-Lei em causa dispõe na sua al. a) que compete ao Presidente da Câmara representar o município em juízo e fora dele.

Finalmente o seu art.<sup>o</sup> 54.<sup>o</sup> n.<sup>o</sup> 2 preceitua que o Presidente da Câmara poderá delegar ou subdelegar nos vereadores o exercício da sua competência própria ou delegada.

Daqui resulta, pois, em sistematização destes preceitos, o seguinte regime:

- a) O Presidente da Câmara tem competência, delegada tacitamente pela mesma Câmara, da competência, originária desse Organismo, para instaurar pleitos e defender-se neles.

- b) O Presidente da Câmara tem competência, própria, para representar o município em juízo e fora dele.
- c) O Presidente da Câmara pode subdelegar nos Vereadores a competência, que lhe é delegada tacitamente pela Câmara, para instaurar pleitos e defender-se neles; e pode delegar, nos mesmos Vereadores a sua competência, própria, para representar o município em juízo e fora dele.

Como se vê, portanto, o diploma em análise, distingue entre a competência do Presidente da Câmara (por delegação tácita desta) para instaurar pleitos e defender-se neles e competência (própria) para representar o município em juízo e fora dele.

Ou seja, esta lei distingue entre a competência para decidir se a Câmara deve instaurar uma acção, ou defender-se em acção contra si instaurada e a competência para a representação em juízo.

Estando em causa, na hipótese vertente, a apreciação do âmbito do art.º 1.º n.º 1 da Lei n.º 8/82, nos termos do qual, no caso de recusa de visto, pode a Administração, pelo membro do Governo competente, solicitar a reapreciação do acto pelo Tribunal de Contas, cabe esclarecer a qual daquelas competências este preceito se refere.

A resposta parece ser, inequivocamente, a de que ambas estão nele abrangidas, pois é o membro do Governo que decide sobre a oportunidade da reclamação e é ao mesmo membro do Governo que compete a representação da Administração, em tal processo, perante este Tribunal.

Esta consideração tem interesse, na medida em que o que está em causa, neste processo, é o saber se a representação da Câmara no Tribunal de Contas, em autos de reclamação, tem de ser feita indelegavelmente pelo seu Presidente.

E podem, a esse respeito, formular-se, desde já, as seguintes conclusões:

- a) A espécie de competência que aqui poderá estar em causa é a atribuída pelo art.º 53.º al. a) do Decreto-Lei n.º 100/84, ou seja, a de representar o município em juízo, pois a outra competência atribuída pelo art.º 51.º

n.º 1 al. f), de decidir sobre a oportunidade de instaurar o pleito, como competência da Câmara e tacitamente delegada no seu Presidente, não se encontra posta em causa.

- b) Nesse domínio, da competência para representar o órgão em juízo, situa-se também o art.º 1.º n.º 1 da Lei n.º 8/82, ao preceituar que a representação da Administração, junto do Tribunal de Contas e em autos de reclamação, compete ao membro do Governo competente.

Assim e porque ambas se movimentam no mesmo âmbito, poderemos proceder à sua análise comparativa, para determinarmos o alcance que possa ter, no caso vertente, a possibilidade conferida ao Presidente da Câmara para delegar, nos Vereadores, a sua competência própria de representar a Câmara em Juízo.

A representação do Estado em Juízo, como é sabido, compete ao Ministério Público.

Vem definida pelos art.ºs 3.º a 5.º da Lei Orgânica do Ministério Público nos seguintes termos: representa o Estado, junto dos Tribunais Judiciais, em intervenção principal, bem como as autarquias locais, mas quanto a estas a sua intervenção cessa, se for constituído mandatário próprio.

No mesmo domínio, para os Tribunais Administrativos, estabelece o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, no seu art.º 69.º n.º 2, que o Ministério Público representa o Estado, na acção em que for parte, nos termos da lei de processo Administrativo.

No entanto, esta regra geral de representação do Estado e, portanto da Administração Pública, em Juízo, não prejudicou o regime muito especial da mesma representação no domínio dos pedidos de reapreciação.

Aí, criou-se a disciplina específica, de que tem de ser o membro competente do Governo a dirigir-se, directamente, ao Tribunal de Contas.

Logo, as razões que levaram a distinguir entre competência normal para a representação da Administração — pelo Ministério Público — e a exigir a intervenção directa e indelegável do próprio membro do Governo, nos pedidos de reapre-

ciação de recusas de visto, também com toda a coerência intervirão na distinção entre a representação normal das Câmaras em Juízo e a representação de tal órgão junto deste Tribunal, para efeitos de pedido de reapreciação.

Assim, o legislador revelou que, o problema dos pedidos de reapreciação de recusas de visto tem um tratamento inteiramente específico em relação aos caso normais de representação do Estado em Juízo.

Por outras palavras, a competência específica conferida aos membros do Governo para representarem a Administração nesta espécie de processos, e neste Tribunal, é absolutamente estranha às regras gerais para a representação da Administração Pública em Juízo.

O que, vertido para o problema agora em apreço, significa que as regras do art.º 53.º al. a) do Decreto-Lei n.º 100-A/84, ao conferirem ao Presidente da Câmara competência para representar o Município em Juízo, são distintas da norma legitimadora da competência desse Magistrado Administrativo para representar a Administração junto do Tribunal de Contas, em sede de pedidos de reapreciação de recusas de visto.

Quando este Tribunal criou jurisprudência no sentido de admitir competência, em tal domínio, aos Presidentes das Câmaras, não o fez por atendimento ou aplicação do citado art.º 53.º al. a) do Decreto-Lei n.º 100-A/84, que contempla a regulamentação genérica da representação judiciária, designadamente nos Tribunais Judiciais e nos Tribunais Administrativos.

Fê-lo, sim, na base de um processo legitimatório inteiramente diferente, entendeu-se proceder a uma equiparação, para este efeito, entre a posição do Membro do Governo e a do Presidente da Câmara, já face às características da estrutura autónoma do poder local e conseqüente afastamento do Ministério competente dos seus problemas correntes, já até por pragmatismo — razão aliás em mero reforço da anterior — quando se equacionasse a capacidade de resposta do M.A.J. relativamente a todas estas questões, referentes a cada um dos municípios existentes no País.

Em sede de contratos, como o que o processo nos apresenta, os órgãos do Município são completamente autónomos para decidir da sua realização, quanto ao *se* ao *como* e ao

*quando*, como se vê designadamente, dos art.ºs 39.º n.º 2 al. b) e c) do Decreto-Lei n.º 100-A/84 e do Decreto-Lei n.º 390/82 de 17/9.

Com efeito, é a Câmara que, no uso da sua autonomia, elabora o plano anual de actividades e o orçamento, que executa, por administração directa ou por empreitada, as obras constantes dos planos aprovados, que outorga os contratos necessários à execução desses planos e que fixa os limites para a obrigatoriedade de concurso.

Em síntese, portanto, é com a comparação desta estrutura dos poderes autónomos das Câmaras, com os poderes dos membros do Governo relativamente aos respectivos departamentos em tais domínios, que a admissão dos respectivos Presidentes para intervir nos pedidos de reapreciação de recusa do visto, tem tudo a ver.

E nada tem a ver com a competência dada aos Presidentes das Câmaras, num âmbito genérico, de representarem em Juízo os Municípios, conferida pelo art.º 53.º do Decreto-Lei n.º 100-A/84 e essa, sim, delegável nos Vereadores.

E também, por isso mesmo, esta possibilidade de representação, nos processos em apreço, situa-se para além do âmbito dos restantes preceitos que regem as regras da intervenção em Juízo, como são as normas gerais contidas quer no art.º 5.º da Lei n.º 267/85 (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos) — que toma, como regra geral, a da obrigatória constituição de advogado nos processos da competência dos Tribunais Administrativos — quer no art.º 32.º do Código de Processo Civil, que estabelece a mesma obrigatoriedade para os Tribunais comuns.

Por isto mesmo, a competência genericamente conferida aos Presidentes das Câmaras, para representação em Juízo, sempre terá de entender-se integrada pela faculdade de conferir o necessário patrocínio judiciário, o que também não acontece nestes autos de pedidos de reapreciação; sempre pela mesma razão de que se trata de processos de atribuição de competência que são inteiramente distintos.

Aprofundando algo mais a consideração do problema, afigura-se-nos que também a génese do art.º 1.º da Lei n.º 8/82 apresenta subsídios para fundamentar a decisão.

Como é sabido, o sistema anterior de possibilidade de reacção, pelo Governo, às recusas de visto, possuía uma estrutura inteiramente diversa.

Dispunha o art.º 26.º do Decreto c.f.l. n.º 22 257 de 25/2/33 que a recusa de visto pelo Tribunal de Contas importava a anulação dos respectivos diplomas, salvo se o acto ou a decisão a que fosse negado, viesse a ser mantido pelo Conselho de Ministros em decreto fundamentado e referendado por todos eles e publicado conjuntamente com a decisão do Tribunal.

Difícilmente outro dispositivo legal poderia marcar com maior nitidez a força, o peso e o alcance que possui o acto de recusa do visto pelo Tribunal de Contas; só o Conselho de Ministros, em decreto referendado por todos os seus componentes e publicado conjuntamente com a decisão de recusa, tinha potencialidade para ultrapassá-la.

Não é, pois, de surpreender, que o legislador, ao criar um outro processo de reacção pelo Governo, perante o acto de recusa de visto e agora em jeito de recurso, tomado este em sentido lato, tenha vindo a exigir a intervenção (pessoal) do membro do Governo a cujo departamento o acto diga respeito.

E considerada, deste ângulo, a indelegabilidade de tal competência, bem se vê como seria anómalo, que o Presidente da Câmara ao ser investido, por jurisprudência deste Tribunal, numa situação de analogia, relativamente à Câmara por si presidida, com um membro do Governo, relativamente ao departamento por si chefiado, pudesse delegar num vereador um poder que ao Ministro estaria vedado delegar relativamente a um seu Director-Geral.

O que tudo vem confirmar, de novo, que a fonte donde emanou a competência do Presidente da Câmara para pedir a reapreciação duma recusa de visto, só pode situar-se naquela equiparação, que para esse restrito efeito se fixou jurisprudencialmente entre ele e um membro do Governo e a que sua competência normal de representação do município em Juízo é totalmente alheia.

Uma última ordem de considerações.

No art.º 15.º n.º 1 da Lei Orgânica do S.T.A., dispunha-se que competia à Secção do Contencioso Administrativo conhecer dos recursos interpostos das decisões e deliberações definitivas

e executórias dos Ministros e Subsecretários de Estado, ou tomadas por delegação sua.

Tal preceito encontra-se substituído pelo art.º 26.º n.º 1 al. e) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais que dispõe competir à Secção do Contencioso Administrativo conhecer dos recursos dos actos administrativos do Governo e dos seus membros.

Em anotação a esta disposição, escreve-se na obra “Contencioso Administrativo” de Artur Maurício, Dimas de Lacerda e Simões Redinha, que uma das inovações mais relevantes, reside na perda de competência da Secção de Contencioso Administrativo para, em matéria de recursos directos, conhecer da legalidade de actos praticados por delegação das entidades mencionadas nas diversas alíneas do preceito, de acordo, aliás, com o princípio expresso no art.º 7.º.

E este art.º 7.º dispõe que a competência para o conhecimento dos recursos contenciosos é determinada pela categoria da autoridade que tiver praticado o acto recorrido, ainda que no uso da delegação de poderes.

Na sequência deste regime, os recursos de actos administrativos dos Directores-Gerais e de outras autoridades da Administração Central, ainda que praticados por delegação do membro do Governo, ficaram a competir aos Tribunais Administrativos de Círculo.

É evidente que a disciplina deste regime, que estamos a considerar, tem um âmbito diferente do problema que atrás viemos tratando.

Ali, tem-se versado o problema da delegação de poderes para intervir num processo da competência de certo Tribunal.

Aqui, o problema é o da competência dos Tribunais em função dos actos praticados por delegação.

Não pode, no entanto, deixar de ponderar-se o princípio que resulta destas últimas disposições legais chamadas à colacção, princípio de que a categoria do Tribunal, em sede de actos praticados por delegação, se equaciona como nível da entidade delegada e não com o da entidade delegante.

E bem anómalo seria pretender-se que, onde se não admite, para intervir neste processo, uma delegação dum Ministro num Director-Geral, pudesse admitir-se a delegação do Presidente da Câmara num Vereador do Município.

Por todo o exposto, acordam os Juizes deste Tribunal em julgar improcedente o aliás douto recurso interposto, assim confirmando a não menos douta decisão recorrida, que liminarmente indeferiu o pedido de reapreciação formulado no processo n.º 12 886/88 pela Câmara Municipal de Anadia.

Sem emolumentos.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 20 de Dezembro de 1988.

- aa) *Fernando José Carvalho de Sousa*  
*José Alfredo Mexia Simões Manaia*  
*Pedro Tavares do Amaral*  
*João Pinto Ribeiro*  
*Manuel António Maduro*  
*João Manuel Fernandes Neto*  
*Francisco Pereira Neto de Carvalho*

*Alfredo José de Sousa* (voto apenas a decisão e não a fundamentação por inteiro. Sustentaria a decisão da improcedência do recurso basicamente nas seguintes razões:

- a) A Lei 8/82, no seu artigo 1.º, não inclui os presidentes das Câmaras Municipais como entidade que pode pedir a reapreciação da recusa do visto, porque só *posteriormente* pelo Decreto-Lei n.º 390/82, de 17/9 os contratos das autarquias passaram a estar sujeitos a visto. Daí que, por via da integração de lacuna superveniente, deva ser admitido o presidente da Câmara a pedir a reapreciação da recusa do visto.
- b) A indelegabilidade da competência das entidades expressamente mencionadas no artigo 1.º da Lei 8/82, para pedir a reapreciação, deve basear-se quer no facto de não ser actos inseríveis na norma de delegação (artigo 13.º do Dec.-Lei 42 800 de 11/1/60 e artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 48 055 de 23/11/67, quanto aos Ministros) quer sobretudo pelo carácter directo da relação entre o autor do

acto (ou parte do conteúdo) objecto do contencioso e o Tribunal que o vai apreciar.

A mesma razão que levou o legislador do contencioso administrativo (Decreto-Lei n.º 267/85 de 16/7) a estabelecer no artigo 26.º n.º 2 que “a resposta ao recurso só pode ser assinada pelo *próprio autor recorrido*”, salvo para a petição de reclamação que tenha por objecto o mesmo acto, embora em sede de apreciação no Tribunal de Contas.

Assim como os membros do Governo devem pessoalmente subscrever os pedidos de reapreciação da recusa de visto, por paridade de razão, tal deve ser exigido ao presidente da Câmara).

Fui presente:

a) *José Alves Cardoso*



---

# ARQUIVO HISTÓRICO



CARTAS DE MERCÊ  
DE PROPRIEDADE DE OFÍCIO  
(1677-1759) – CONTRIBUTO PARA  
O CONHECIMENTO DA PRÁTICA  
DA SUA TRANSMISSIBILIDADE E PROVIMENTO

*Judite Cavaleiro Paixão*



## NOTA PRÉVIA

O trabalho que agora se apresenta foi elaborado tendo em vista o concurso de Assessor BAD da Direcção-Geral do Tribunal de Contas. Dada a especificidade do concurso, decidimo-nos pela realização dum trabalho de cariz arquivístico. Escolhemos um conjunto de 133 cartas de mercê da propriedade do officio, procurando desta forma dar início ao estudo de tipologias documentais tão mal conhecidas entre nós.

É sobejamente sabido que em torno da catalogação bibliográfica praticamente todos os problemas estão equacionados, tornando-se necessário, apenas, saber manejar com destreza os instrumentos de descrição. O mesmo não acontece nos Arquivos, onde há ainda um largo trajecto a percorrer. Existem, evidentemente, normas que, embora extremamente úteis e definidoras de algumas regras, estão longe de resolver toda uma série de aspectos com que o arquivista se defronta diariamente. Sem dúvida que a problemática suscitada pela documentação arquivística é bastante diferente da biblioteconómica. Basta pensar que enquanto numa biblioteca manejamos, fundamentalmente, monografias ou publicações periódicas impressas, num Arquivo Histórico a documentação existente resulta da actividade de instituições ou particulares, cuja variedade, tipo e problema difficilmente podem ser previstos na sua totalidade. Por outro lado, face à documentação antiga há que vencer uma 1.<sup>a</sup> barreira — a leitura paleográfica, para além do domínio das regras de catalogação específicas, das suas diferentes tipologias e ainda da necessidade de proceder à análise do teor diplomático dos documentos. Há que jogar, pois, com os conhe-

cimentos diplomáticos e muitas vezes, caso se trate de códices elaborar a sua descrição codicológica. Ao arquivista torna-se imprescindível a conjugação do conhecimento destas ciências — paleografia, diplomática, arquivística e codicologia — sem o que não lhe é possível equacionar os dados duma forma eficaz.

A análise dos documentos deve obedecer às tipologias definidas determinando-se regras que possam servir o arquivista para a «desmontagem» do documento, para a sua análise interna, definindo-se as zonas de acordo com as tipologias, na tentativa de criar aquilo a que poderemos chamar uma minuta. Desta forma proporcionaremos quer ao arquivista, que tem de ler e interpretar os documentos para os resumir, quer ao investigador, as zonas fixas e as mutáveis podendo, assim, localizar rapidamente os dados que procura.

Os pergaminhos agora apresentados fazem parte duma colecção constituída por cerca de 1.000 que se encontram no Arquivo Histórico do Ministério das Finanças, desde a sua fundação em 17 de Novembro de 1937. Esta colecção é composta sobretudo por Cartas de Mercê e de Padrão de Tença e reveste-se de grande interesse para o estudo da história social, de famílias e da construção da Marinha de Guerra do séc. XVII, dado que existem padrões de juro referentes a empréstimos de dinheiros para esse fim. Trata-se de documentos originais, conservando ainda alguns os selos que os autenticam, contendo outros a transcrição de documentos do séc. XV.

Já o 1.º director do referido Arquivo afirma que se procedeu em 1940 à sua limpeza e destrinça dos assuntos por ordenação cronológica de cada uma das espécies dentro dos respectivos grupos ou divisões, formando-se maços com a marcação dentro de cada um (1).

Quando assumimos a Direcção do Arquivo Histórico do Ministério das Finanças, deparámos com este conjunto de pergaminhos divididos em 12 caixas e obedecendo a uma classificação que julgamos ter sido atribuída por Francisco Trancoso, em 1940.

---

(1) SARAIVA, José — Relatório de actividades, de 1945, do A.H.M.F., pp. 50-51.

Entre as prioridades por nós definidas relativamente à inventariação da documentação existente nesse Arquivo não se encontrava contemplada, numa 1.<sup>a</sup> fase, o tratamento dos pergaminhos, mas a solicitação feita pela Hill Monastic Manuscript Library da Saint John's University (E.U.A.) de microfilmagem desta documentação, levou a que a nossa atenção se debruçasse sobre os mesmos.

Procedeu-se, assim, à inventariação dos pergaminhos referentes às 12 primeiras caixas, assim como de outros pergaminhos entregues por Ângelo Pereira em 1940 no Arquivo Histórico e que constituem mais 6 caixas divididas em 6 maços, abrangendo o total dos pergaminhos as cotas (VI/G/1 a VI/G/18).

Para o trabalho que agora apresentamos seleccionámos Cartas de Mercê de propriedade de ofício que ainda não tinham sido objecto de catalogação nem estudo sob o ponto de vista tipológico.

Este trabalho, dada a sua extensão, será dividido em quatro partes a publicar nesta Revista.

## 1. INTRODUÇÃO

A análise dos ofícios da fazenda que, como sabemos, até ao liberalismo podiam constituir propriedade duma pessoa, permite-nos um conjunto de conclusões de carácter histórico que vêm confirmar estudos já elaborados sobre os ofícios no séc. XVII, por alguns nossos investigadores muito especialmente por António Hespanha na sua magistral obra «As vésperas de Leviathan. Instituições e poder político séc. XVII».

Dada a importância desta documentação e a analogia com pergaminhos existentes no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas a cujo estudo também já demos início — contando proceder num futuro próximo ao seu estudo integral em continuação da investigação agora iniciada — pensamos revestir-se de interesse o estudo desta documentação, a determinação da sua tipologia e a criação de uma minuta que torne a recuperação dos dados mais célere para o investigador.

A transmissibilidade dos cargos mereceu da parte do Marquês de Pombal a devida atenção no sentido de contrariar tal situação quer pela promulgação de leis e determinações contra a hereditariedade dos cargos públicos (3/8/1753, 23/11/1770) quer com a aplicação do princípio segundo o qual os lugares no Erário deveriam ser providos entre pessoas dotadas de boa índole e probidade<sup>(1)</sup> habilitadas com o curso da Aula do Comércio para possuírem os conhecimentos da Ciência de Cálculo<sup>(2)</sup>.

---

(1) A.H.T.C. Erário Régio, 4256, p. 26.

(2) Idem, Ibidem, p. 87.

Apesar destas intenções e da legislação consequente, contudo, como comprova a documentação agora analisada e as leis promulgadas posteriormente a prática da propriedade dos officios manteve-se (3/9/1777, 20/11/1795 e 5/6/1793).

Propomo-nos, assim, através da documentação catalogada proceder à sua análise esquematizando as situações por nós encontradas.

A análise das 133 cartas tratadas permite-nos afirmar que ao rei cabia dar e tirar os cargos. Verifica-se, por outro lado, a estabilidade nos officios, consolidando-os numa mesma família. Nestas cartas encontra-se bem patente a transmissibilidade dos officios, o reconhecimento dos direitos dos filhos aos officios dos pais, por morte destes últimos.

Os cargos, devido ao seu carácter hereditário, identificam-se mais com a qualificação social do individuo «sangue limpo», «filho legítimo mais velho varão», do que profissional, embora o rei não deixe de referir a necessária existência de algumas condições por parte do empossado «para cujo exercício tinha as partes e requisitos necessários e confiar eu dele» ou do seu antecessor «que o serviu mais de quarenta anos com boa satisfação sem nele cometer erro algum», ou «e seu pai não ter crime ou erro nele pelo qual caísse na pena de lei».

No entanto, apesar da hereditariedade dos cargos, o rei salvaguarda sempre a sua tutela sobre os mesmos, situação que encontramos consubstanciada na seguinte afirmação, patente em todos os documentos: «Hey por bem e me praz fazer mercê ao dito... da propriedade do officio de... o qual servira enquanto eu o ouver por bem e não mandar o contrário com declaração que tirando-lhe ou extinguindo-o em algum tempo por qualquer causa que seja a minha fazenda lhe não ficará por hisso obrigada a satisfação alguma», (n.º 2).

Embora o monarca declarasse expressamente nestes documentos que se reservava o direito de tirar ou extinguir os officios, tudo indica que na prática o seu grau de interferência era relativo encontrando-se estabelecido o hábito de transmissão do cargo de pai para filho, sancionado consuetudinariamente. Assim, mesmo verificando-se que o anterior proprietário não exerceu devidamente o seu cargo e tendo «cometido erros nele desencaminhando o direito pertencente à Fazenda Real»,

mesmo nessas condições podia o filho ter direito ao mesmo officio<sup>(1)</sup> (n.º 110).

Por outro lado, apesar da transmissibilidade dos officios parecer constituir uma prática rotineira, a verdade é que os herdeiros para se habilitarem ao officio apresentam ao rei uma série de argumentos justificativos<sup>(2)</sup> o mesmo acontecendo quando o titular solicita «faculdade» para renúncia do officio, o que demonstra competir ao monarca dar e extinguir os officios.

Um coisa é certa, ao rei cabia a jurisdição dos cargos, pois quer pela sua transmissibilidade para filhos legítimos, ou naturais, renúncia de officio, nomeando sucessor, desistindo dele, vendendo-o, arrendando-o, torna-se necessário obter autorização régia. Mesmo nas situações em que o Vedor da Fazenda ou um donatário procediam a uma nomeação esta obrigatoriedade era confirmada pelo rei (n.ºs 86, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130 e 131).

Quando alguns officios ficavam vagos a eles podiam concorrer as pessoas que se encontravam nas devidas condições mediante a colocação de editais (n.º 63)<sup>(3)</sup>.

Por resolução de 27 de Agosto de 1745 manda o rei criar quarenta lugares de guardas do número na Alfândega de Lisboa da propriedade vitalícia e pessoal e estabelece que se colorem editais (n.ºs 77-78).

Por aqui se conclui que para além da transmissibilidade dos cargos outros factores e processos de acesso existiam.

Afirma António Hespanha que a sociedade portuguesa de seiscentos parece apresentar uma escassa mobilidade social e

---

(1) Verifica-se contudo neste documento que apesar de o filho poder ser novo titular desistiu do officio, vindo o rei a nomear outrem para o exercício do cargo.

(2) Por exemplo no documento n.º 64 o novo titular do officio — filho do anterior — ao requerer o cargo apresenta como justificativo o pedido de ficar «com um irmão mais novo e duas irmãs donzelas e sua mãe sem outro remédio nem bens em que se pudesse alimentar mais do que o rendimento do dito officio».

(3) O proprietário desiste da propriedade do officio por lhe haver sido dado outro, então o rei refere que se devem pôr editais «na forma de minha ordem para todas as pessoas que quisessem pretender a propriedade do dito officio apresentassem seus papeis correntes».

política,<sup>(1)</sup> e que se verifica, nomeadamente, no respeitante à transmissão dos ofícios «à consolidação na família de situações geradoras de poder local e conseqüentemente um sensível congelamento dos mecanismos de redistribuição de poder» (económico ou político)<sup>(2)</sup>.

No entanto nesta passagem dos cargos de pais para filhos devem-se ter «estabelecido e fortificado rotinas administrativas e processado uma formação profissional do corpo de oficiais»<sup>(3)</sup>.

A venda dos ofícios aparece igualmente documentada surgindo como recurso para ultrapassar problemas de carácter económico, como por exemplo, o respeitante a uma noviça de um convento que não se podia aí «conservar pela sua muita pobreza» a não ser concedendo-lhe o rei a «faculdade para poder vender o dito ofício pondo-lhe o produto da venda na mão da abadessa» (n.º 66).

Refere Maria do Rosário Themudo Cruz que no séc. XVI na venda dos ofícios se pagavam «direitos de encarte» e que no caso de se tratar de um novo provimento a quantia correspondia mais ou menos à renda anual do ofício<sup>(4)</sup>.

Os cargos podiam também ser arrendados aos serventuários, recebendo o proprietário uma parte do rendimento do mesmo.

Temos, por exemplo, uma situação em que morre o proprietário do ofício e a viúva pede ao rei que, não só lhe faça mercê da propriedade do mesmo a seu filho mais velho menor, como também solicita a faculdade de poder nomear serventuário no referido ofício enquanto durar a sua menoridade para melhor criar e alimentar os ditos cinco filhos menores» (n.º 25).

Também pelo estudo das cartas de mercê agora apresentadas, se conclui que apenas podia ser «encartado» no cargo quem possuísse as condições já atrás expostas bem como a de

---

(1) HESPANHA, António M. — *As vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político — Séc. XVII*, Lisboa, 1986, p. 718.

(2) Idem, *ibidem*, p. 719.

(3) Idem, *ibidem*, p. 719.

(4) CRUZ, Maria do Rosário Themudo Barata — *As regências na memória de D. Sebastião. Elementos para uma história estrutural*, Lisboa, 1983, p. 239.

ter pelo menos 25 anos de idade. Só a título excepcional o rei ultrapassa esta regra considerando que o beneficiário «ficou muito pobre e com muitos empenhos com obrigação de um irmão e duas irmãs», (n.º 9) declarando expressamente: «hei por bem suprir os três anos de idade que lhe faltam para o de vinte e cinco para se poder encartar no dito officio sem embargo de lei contrária» (n.º 9).

Também se deduz que algumas vezes podia o cargo ser exercido durante anos sem que o titular tivesse sido encartado no mesmo (n.ºs 3, 14, 24, 51, 84, 97, 117).

Por outro lado era também possível que a mesma pessoa pudesse ter vários officios<sup>(1)</sup> (n.ºs 75, 96, 102, 104, 111).

Podiam os utentes dos officios desistir dos mesmo «nas reais mãos» (n.ºs 17, 26 e 100) o que permitia ao monarca nomear livremente novo proprietário do officio. Também o titular do officio podia desistir ou renunciar do mesmo em outrem através de escritura (n.º 62), filho mais velho varão ou outro familiar, ou em qualquer outra pessoa «apta e sufficiente para o seu exercício» cabendo ao novo proprietário pagar «os direitos de seu encarte» (n.º 57).

Das várias razões invocadas quando é solicitada autorização para renunciar, se deduz que aquela traz vantagem ao renunciante que em troca parece receber uma gratificação que lhe permite pagar dívidas, dar estado aos filhos, entrar na vida religiosa (n.ºs 22, 32, 34, 85 e 105).<sup>(2)</sup>

Cabia também ao novo proprietário do officio, pagar «novos direitos», cuja cobrança passou a verificar-se a partir de 24 de Janeiro de 1643, em substituição das meias anatas<sup>(3)</sup>.

Verifica-se ainda que muitas das cartas são assinadas apenas pelo rei, outras por este e pelo Vedor da Fazenda. Na ausência do Vedor da Fazenda também podiam as mesmas ser assinadas «pelos do Conselho da minha Fazenda» (n.ºs 61, 62, 65).

---

(1) Idem, *ibidem*, I, p. 245.

(2) Embora a lei de 6 de Outubro de 1705 determine que só se pode renunciar a favor dos filhos, tal nem sempre se verificou.

(3) Alguns documentos não referem a razão porque não paga novos direitos, noutros afirma-se que os não paga «por não constar por certidão dos officiais» (n.º 64); ou não pagou «por os não dever» (n.º 84).

O rei, normalmente, incumbe de dar posse do ofício ao novo titular, o Provedor da Comarca (n.ºs 29, 36, 38, 40, 41, 54, 59, 60, 71, 72, 75, 80, 83, 88, 91, 93, 95, 97, 100, 101, 103, 105, 106, 107, 109), o Provedor da Alfândega (n.ºs 11, 21, 47, 48, 61), o Provedor das lezírias de Santarém (n.ºs 37, 69, 73), Provedor da Fazenda (n.º 70), o Vedor da Fazenda (n.ºs 8, 44, 58, 84, 104), o Contador da Fazenda (n.ºs 35, 46, 56, 81, 98, 115), o Juiz da Alfândega (n.ºs 87, 96), etc.

## 2. ANÁLISE ESQUEMÁTICA DAS CARTAS DE MERCÊ

Através do estudo das cartas de mercê da propriedade do ofício podemos seleccionar e hierarquizar diversas situações que dividiremos em dois grandes grupos e vários sub-grupos<sup>(1)</sup>:

### A — Transmissibilidade dos ofícios

#### 2.1 POR FALECIMENTO DO PROPRIETÁRIO DO OFÍCIO

##### 2.1.1 *Filhos legítimos*

Como já referimos podemos concluir através da documentação estudada que durante os séculos XVII e XVIII a transmissão hereditária dos cargos se verifica na prática, apesar de existir legislação em contrário.

A situação normal é a da passagem do cargo, por morte do pai, para o filho mais velho varão, legítimo «de sangue limpo», (n.ºs 2, 8, 9, 11, 21, 25, 29, 35, 36, 37, 39, 50, 56, 64, 68, 74, 75, 79, 80, 82, 83, 87, 99, 103).

São vários os motivos referidos pelo filho mais velho legítimo para que o rei lhe faça graça e mercê do ofício: «porque tem as partes e requisitos necessários» (n.ºs 9, 35), «porque o pai do candidato serviu o rei com boa satisfação sem nele cometer erro algum» (n.º 2); porque «ficou muito pobre, com muitos empenhos com obrigação dum irmão e duma irmã» (n.º 9); por-

---

(1) *Vide* mapas em anexo.

que «ficou com um irmão e duas irmãs donzelas e sua mãe sem outro remédio nem bens, com que se podessem alimentar mais do que o rendimento do dito officio» (n.º 64).

No caso de o filho mais velho varão haver falecido solteiro ou, sendo casado, não ter descendentes, o officio passaria então para outro (n.ºs 4 e 5).

O mesmo acontecia no caso do filho mais velho ter seguido a vida eclesiástica (n.º 111).

Não existindo filhos varões após a morte do anterior titular o officio podia passar para a filha mais velha ou única «na pessoa que com ela casasse» legitimamente. O respectivo marido tinha, assim, o direito de requerer a propriedade do officio após o falecimento do sogro (n.ºs 19, 30, 58, 60, 98, 104, 109, 113, 114), podendo tê-lo exercido ainda em vida daquele, nos seus impedimentos (n.º 104).

Por vezes o proprietário do officio impõe condições relativamente à pessoa com quem a filha vier a casar, como ser «letrado ou de capa e espada» (n.º 104).

### 2.1.2 *Filhos naturais*

Esgotadas as possibilidades de se dispor de descendentes legítimos passa-se então aos filhos naturais.

É o caso do documento que refere que o proprietário do cargo tem mais de 70 anos e está com achaques e «incapaz de poder tomar estado de casado», então pede que passe o officio para o seu filho natural que já tem exercido o cargo de serventia (n.º 47). Também se pode verificar outra situação — que é a de, existindo, embora filhos legítimos estes se dedicarem à vida religiosa sendo um deles clérigo e outro, uma freira professa (n.º 48).

Face à circunstância destes filhos legítimos não poderem exercer o officio, em referência, o proprietário desiste a favor duma filha natural «para a pessoa que com ela casar», por ser pobre e não poder suceder nos «seus bens com os mais irmãos»<sup>(1)</sup> (n.º 48).

---

(1) Mais tarde a filha natural solicita ao rei autorização para renunciar ao cargo para levar «o procedido da renúncia para o convento».

### 2.1.3 Outras situações

Caso o proprietário do ofício não pudesse transmiti-lo a seus filhos porque os não tivesse, ou já fossem falecidos, (n.ºs 3, 6, 14, 16, 43, 46, 52, 55, 65, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 81, 95, 102, 107 e 133) ou seguissem a vida religiosa (n.º 111), ou ainda tivessem desaparecido «porque se absentou desta cidade há muitos anos sem haver mais notícias se era vivo ou morto» (n.º 33), poderia ainda o cargo passar para o neto (n.ºs 20, 96), ou neta (n.º 33), para o sobrinho (n.ºs 31,<sup>(1)</sup> 38 e 90)<sup>(2)</sup> ou o cunhado (n.ºs 1,<sup>(3)</sup> 108) ou para outra pessoa sem grau de parentesco.

No caso dos herdeiros serem menores poderia a viúva requerer a propriedade do ofício para quando o filho tivesse idade para o exercer (n.º 96).

Pela leitura de certos documentos se deduz que nalguns casos os cargos ficaram vagos durante cinquenta anos (n.º 3), ou por muitos anos (n.ºs 52, 67, 101).

Quando o ofício ficava vago, por morte do proprietário, não possuindo este filhos para quem transitasse o cargo, as razões porque era designado poderiam ser várias:

- a) por já ter servido o cargo (n.º 97) «com satisfação e ser apto e suficiente para o exercício dele»; há cinquenta anos (n.º 3); há anos (n.º 14); há 3 anos (n.º 51); há 15 anos (n.º 24); há mais de 46 anos (n.º 84); por se achar há mais de 40 anos «servindo com zelo e capacidade notória o ofício» (n.º 117);
- b) pelos muitos serviços prestados pelo pai e por aquele «ter morrido sem testamento» (n.ºs 6, 27);

---

(1) O tio proprietário do ofício nomeia o sobrinho e este por sua morte torna-se o novo proprietário.

(2) O proprietário do ofício «deixa a sua última disposição» a sua irmã como herdeira e esta solicita ao rei que a propriedade do ofício transite para o filho, ficando este obrigado a dar à mãe anualmente a terça parte do rendimento do dito ofício, enquanto for viva.

(3) O proprietário do ofício faleceu deixando em testamento o pedido de o rei nomear o cunhado para o exercício do ofício.

- c) por ter servido o reino durante anos «dando boa conta sem ficar devendo cousa alguma» (n.º 70), «procedendo em todas elas com muito valor, préstimo e zelo do meu serviço e não tendo o remunerado pelos ditos serviços» (n.º 69), «não tendo por estes serviços remuneração até ao presente» (n.º 76), e como remuneração dos Serviços prestados (n.ºs 76, 117);
- d) por ser pobre e com encargos de família (n.º 97);
- e) ter idade avançada e necessitar dar estado a uma filha (n.º 117);
- f) com satisfação de promessa de mercê da propriedade do ofício (n.ºs 6, 43);
- g) o cargo estar vago e no novo proprietário «concorrerem as partes e requisitos necessários» (n.ºs 41, 46, 52, 55, 59, 61, 65, 67, 69, 70, 73, 76, 81, 84, 92, 97, 102, 107), ou por «confiar eu dele» (n.ºs 71, 72, 101, 106), ou porque «concorrião todas as circunstâncias para bem servir o dito ofício» (n.º 95).

Um aspecto curioso, digno de nota, é a solicitação apresentada por um futuro candidato a uma propriedade do ofício. O mesmo teve conhecimento de que o ofício de Guarda-Mor do Sal «estava em termos de vagar para a coroa por não ter descendentes o proprietário actual», pelo que solicita ao rei lhe faça mercê do mesmo para quando vagasse e no caso de ele próprio não sobreviver ao actual proprietário, procura assegurar a mercê relativamente aos seus descendentes. Entretanto já vai exercendo o cargo nos impedimentos do referido proprietário (n.º 133).

## 2.2 EM VIDA DO PROPRIETÁRIO DO OFÍCIO

Esquematizadas as situações encontradas na transmissão de cargos por falecimento do proprietário, analisemos agora aquelas que se podiam verificar em vida do mesmo.

### 2.2.1 *Por desistência*

Podia também o titular do ofício «fazer deixoção» ou desistir da propriedade do ofício.

O porquê desta atitude nem sempre aparece explícito nas cartas de mercê, que em grande parte dos casos omitem qualquer explicação (n.ºs 26, 28, 40, 54, 88, 91, 93, 94, 100, 110, 116, 118), contudo nalgumas delas aquela é referida: o titular do ofício desiste do mesmo porque lhe foi, entretanto, feita mercê da propriedade doutro ofício (n.º 63); ou porque se tornou eclesiástico (n.º 28); ou porque apesar de ter um filho este não vê inconveniente que deixe o cargo a outrém (n.º 15). A desistência do ofício reverte a favor de:

- a) familiares — como é o caso de titular dum ofício que desiste do mesmo, solicitando o Bispo do Pará, seu primo, a mercê do referido ofício para um irmão (n.º 93);
- b) terceiros, com a justificação de que «concorrem as partes e requisitos necessários para bem servir e confiar dele...» (n.ºs 26, 40, 54, 88, 91, 94, 100, 116, 118), ou especificando mesmo o proprietário cessante nalguns casos, «que desiste nas reais mãos» (n.ºs 26, 100).

### 2.2.2 *Por renúncia*

Se o titular do ofício quisesse renunciar ao mesmo tinha de solicitar ao rei que lhe «concedesse faculdade» para o efeito.

Podiam os utentes dos ofícios, mediante autorização real, renunciar noutrem, nomeando sucessor que tanto podia ser um filho legítimo (n.º 17), ou natural (n.º 47), como qualquer outro familiar, por exemplo um sobrinho, (n.ºs 23, 31, 38), ou um neto (n.º 62); poderia ainda renunciar em qualquer outra pessoa «apta e suficiente» para o exercício do cargo (n.ºs 7, 18, 32, 34, 57, 105, 112, 115); ou uma pessoa apta e aprovada pelo «Conselho da minha Fazenda» (n.º 85); ou renunciar «em quem lhe parecer» (n.º 22). Também se podia renunciar «nas mãos do rei» (n.º 17).

As razões que levavam o titular do ofício a renunciar são várias:

- a) por ter outras actividades: em virtude de, por exemplo, não poder servir por se achar na ocasião ocupado ao serviço do rei (n.º 105) e não ter disponibilidade para o bom exercício do cargo (n.º 10);
- b) por haver servido o reino durante muitos anos e ter feito grandes despesas no exercício dos seus postos e ter muitas dívidas (n.ºs 18, 22); ou estar interessado «com o preço da propriedade do ofício dar estado a suas filhas» (n.ºs 85, 105); ou ainda «para desta sorte poder desempenhar-se das dívidas contraídas» (n.º 112);
- c) por estar velho e com achaques (n.º 47), e com empenhos (n.º 38), ter exercido bem o cargo e ter um filho com mais de 25 anos «com suficiência e capacidade para o bem servir» (n.º 17);
- d) por ter filhos e filhas e deseja dar-lhes estado (n.ºs 32, 85) e para com o «produto» da renúncia «recolher em um convento a sua sobrinha» (n.º 119);
- e) como dote «para com o procedido se puder meter religiosa» (n.º 34); ou para ir para eclesiástico e amparar a a mãe e duas irmãs (n.º 57).

Como se deduz, na maior parte dos casos, a renúncia traz vantagem ao renunciante que em troca parece receber uma gratificação que lhe permite pagar dívidas, dar estado a filhos, etc.

### 2.2.3 *Por impedimento*

Verifica-se que algumas vezes no impedimento do proprietário do ofício o mesmo pode ser ocupado pelo filho, genro, etc. (n.ºs 42, 104).

### 2.2.4 *Por nomeação do proprietário*

Também podia o proprietário do ofício nomear um dos filhos (n.ºs 45, 132), ou o genro para lhe suceder (n.º 13), ou mesmo uma terceira pessoa.

## B — Provimento dos ofícios

### 2.3 POR NOMEAÇÃO

Nalgumas situações a propriedade do ofício podia ser conseguida por nomeação, através de um donatário de Comarca, dado o novo proprietário «ter experiência de bom procedimento e mais circunstâncias», (n.º 86); ou por nomeação do Vedor da Fazenda (n.ºs 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131), ou ainda por provimento do Conselho da Fazenda (n.º 128).

A nomeação poderia ser feita, igualmente, mediante a colocação de editais e a ele concorrerem várias pessoas através de escolha de candidatos que quisessem «pretender os ditos ofícios» (n.ºs 77, 78).

As nomeações eram feitas «em sua vida» (n.º 86), ou enquanto o monarca «o houver por bem e não mandar o contrário» (n.ºs 77, 78).

### 3. ANÁLISE DIPLOMÁTICA

O teor diplomático ou formulário segue um esquema muito regular.

Verifica-se que nas clássicas divisões dos diplomas: *Protocolo*, *texto* e *Protocolo Final* ou *Escatocolo*, estas cartas de mercê da propriedade do officio apresentam do *Protocolo* apenas a intitulação; do *Texto* a notificação, a narrativa ou exposição, dispositivo e as cláusulas finais sendo normalmente as preceptivas e corroborativas; do *Escatocolo*: a data e a validação. E desta última a subscrição, assinaturas, selo.

A título de exemplo transcrevemos o documento n.º 21, colocando na margem as respectivas partes do teor diplomático.

Trata-se de uma carta de mercê da propriedade do officio em que o cargo passa por morte do pai directamente para o filho legítimo mais velho, varão<sup>(1)</sup>.

#### CARTA DE MERCÊ DE PROPRIEDADE DE OFÍCIO N.º 21<sup>(1)</sup>

##### PROTOCOLO:

##### *Intitulação*

Dom João por graça de Deoz Rey de Portugal e dos Algarues d'aquem e d'alem'mar em Africa Senhor de Guiné e da Conquista navegação Comercio de Ethiopia Arabia Percia e da India et cetera

---

(1) Vide mapa n.º 13 em anexo.

TEXTO:

*Notificação*

Faço saber aos que esta Minha carta virem

*Narrativa ou exposição*

que tendo respeito ao que se me representou por parte de Felipe Simoez Barruncho filho legitimo e único que ficou por fallecimento de Domingos Simoez Barruncho proprietário que foi de hum dos officioz de Escrivão da Meza grande de Alfandega desta Cidade o qual no testamento com que fallecera o Instituhira por Seu Herdeiro e testamenteyro e como tal lhe fora julgado pertencer requerer a propriedade do mesmo officio o que constou por Sentença de justificação do Doutor Bertholameu Guifel, fidalgo de minha caza do meu Conselho como thesoureiro de Minha fazenda e juiz das justificações della que disso offerreco me pedia lhe fizesse merce mandar passar carta da propriedade delle em seu Nome; e visto por mim Seu requerimento e constar por Informação do Provedor da mesma Alfandega ter as partez e requisitoz Necessarioz para bem poder servir o ditto officio de que tudo ouue vista o Procurador da dita Minha fazenda e comfiar do mesmo Felipe Simoes Barruncho que Naquillo de que o emcarregar me sirva bem e fielmente como a meu serviço cumpre

*Dispositivo*

Hey por bem e me praz fazer-lhe merce da propriedade do ditto officio de Escrivão da Meza grande da Alfandega desta Mesma Cidade que vagou por fallecimento do referido seu pai o qual tera e servira emquanto eu o ouuer por bem e não mandar o contrario com declaração ou extinguido-o em algum tempo por qualquer cauza que seya Minha fazenda lhe não ficara por isso obrigada a satisfação alguma com o qual officio hauera de Mantimento a elle ordenado em cada hum anno quarenta Mil reis que he o mesmo que com elle tinha e havia o mesmo Domingos Simoz Barruncho seu pai e assim hauera Mais todos os proez e percalcoz que diretamente lhe pertencerem

## CLÁUSULAS FINAIS

### *Preceptivas*

Pello que Mando a vos ditto Prouedor da Alfandega desta Cidade lhe deiz a posse do ditto officio e lho dei- cheis seruir e delle uzar e hauer o refferido ordenado proez e percalços como ditto he que comessará a vencer do dia em que lhe for dada a ditto posse em diante dando-lhe primeyro o juramento dos Santos evangelhos que bem e Verdadeiramente o sirua guardando em tudo Meu seruiço e as partes seu direyto de que se fara assento nas costas desta que se cumprira tão Inteira como nella se conthem

### *Corroborativas*

porquanto pagou de nouos direitos cento e dose Mil tre- zentos e sincoenta reis que forão carregados ao thezou- reyro dellez Alleyxo Botelho de Ferreyra no Liuro segundo de seu recebimento a fl. 252 Como constou por conheci- mento feito pelo Escruião de seu cargo e assignado por amboz, o qual foi registado no Liuro Segundo do registo geral dos Nouos direitos a fl. 203 verso e rotto com a carta velha que o refferido Domingos Simoes Barruncho seu pai tinha da propriedade do referido officio e sentença de justificação de que assima se fas menção ao assignar desta minha carta que por firmeza de tudo o que ditto he Mandey dar ao ditto Felipe Simoes Bar- runcho por mim assignada e cellada com o meu cello pendente

## PROTOCOLO FINAL OU ESCATOCOLO:

Carlos da Silva a fez em Lisboa a vinte e noue de Nouembro de mil e settecentos e quatorze annoz Fer- nando Joseph de Gama Lobo a fes escrever

- a) Data: Elem. Top. — em Lisboa  
Elem. cronol. — a vinte e noue de Nouembro de mil settecentos e quatorze annoz

b) Validação:

Subscrição: Fernando Joseph da  
Gama Lobo a fez escrever  
Assinaturas: El Rey  
Selos: Selo pendente

Dada a extrema regularidade da redacção dos diplomas podemos também a título de exemplo, estabelecer uma minuta duma carta de mercê da propriedade do officio do tipo apresentado na transcrição.

MINUTA

PROTOCOLO INICIAL:

D...por graça de Deus rei de Portugal e dos Algarves daquem e dalem mar em África senhor da Guiné e da conquista navegação comércio de Etiópia Arábia e da Índia etcetera.

TEXTO:

Faço saber aos que esta minha carta virem que tendo respeito ao que se me representou por parte de...<sup>(1)</sup> filho legítimo... que ficou por falecimento de... proprietário que foi do officio de... que o serviu<sup>(2)</sup> ...e como tal lhe *fora* <sup>(3)</sup> julgado pertencer requerer a propriedade do mesmo officio o que constou por sentença do Juiz das justificações<sup>(4)</sup>...me pedia lhe fizesse mercê mandar passar carta de propriedade do officio dele em seu nome e visto por mim seu requerimento, sentença de justificação...<sup>(5)</sup> e ter as partes e requisitos necessários<sup>(6)</sup>

---

(1) Pode cingir-se à expressão: «que por parte de... se me representou».

(2) Podem variar as condições feitas por: «o qual no testamento com que falecera o instituidor por seu herdeiro e testamenteiro».

(3) “está”

(4) Por vezes é-lhe dada uma redacção um pouco diferente: «como tal lhe fora julgado e pertencer por sentença do Juizo das justificações o requerer o proprietário do dito officio e por constar por informação de...».

(5) Também aqui poderá conter mais elementos, como por ex.: «carta velha que do dito officio tinha o dito seu pai.»

(6) Ou «concorrerem nele os requisitos necessários para o bem servir e confiar eu dele dito...».

para bem servir o dito officio e confiar eu dele dito... *que naquilo* (1) que o encarregar me sirva bem e fielmente como a meu serviço cumpre.

Hei por bem e me praz fazer mercê ao dito... da propriedade do officio de... que vagou por falecimento do referido seu pai... (2) o qual tera e servira enquanto eu o houver por bem e não mandar o contrário com declaração que tirando-lho ou extinguindo-o em algum tempo por causa que seja minha fazenda lhe não ficara por isso obrigada a satisfação alguma com o qual officio houvera o mantimento a ele ordenado (3) em cada um ano... (4) e assim houvera mais todos os proes e precalços que dereitamente lhe pertencerem pelo que mando ao dito... lhe deis a posse do dito officio e lho deixeis servir e usar e haver o referido ordenado proes e precalços como dito é (5) dando-lhe primeiro o juramento dos Santos Evangelhos que bem e verdadeiramente o sirva guardando em tudo meu serviço e as partes seu direito de que se fara assento nas costas desta que se cumprira inteiramente como nela se contem porquanto pagou de novos direitos... que *forão carregados* (6) ao tesoureiro... no livro... a fls... como constou de um conhecimento feito pelo... e assinada por ambos e roto ao assinar desta minha carta (7) que por firmeza de tudo o que dito he mandei dar ao dito... selado com o meu selo pendente el rei nosso senhor o mandou pelos... em... a... de mil... ... a fez escrever.

---

(1) «que de tudo».

(2) ou «de que foi ultimo proprietário seu pai».

(3) ou «houvera de ordenado».

(4) Algumas vezes o salário do novo proprietário é idêntico ao do seu antecessor «que ha o mesmo que tinha e havia o seu(s) antecessor(es)».

(5) Algumas vezes refere a partir de quando começa a receber “que comesara a vencer do dia em que lhe for dada a dita posse em diante”.

(6) Ou «se carregarão».

(7) Alguns documentos acrescentam «e roto com a carta velha que o referido seu pai tinha de propriedade do referido officio e sentença de justificação que assim se fas menção ao assinar desta minha carta».

#### 4. ESQUEMA DE SUMÁRIO DE CARTA DE MERCÊ DE PROPRIEDADE DE OFÍCIO

Do estudo das Cartas de Mercê de propriedade de ofício propõe-se o seguinte esquema de trabalho ao arquivista:

N.º de ordem, ano, mês, dia, lugar

CARTA DE MERCÊ concedida por... a... da *propriedade do ofício* de... por se achar vaga (por falecimento, por renúncia, por desistência, por nomeação, por já exercer o cargo) recebendo anualmente... e pagando de novos direitos...

Contém:

No verso:

Em anexo:

. — n.º de fls; dimensões

Suporte. — Assinaturas. — Suspensão e selo. — Estado de conservação.

*Observações:*

N.º de ordem — número sequencial atribuído ao documento

Contém — Documentos inseridos no principal

No verso — Assentos, termos de posse e juramento.

Em anexo — Todo e qualquer tipo de documentação separada, mas fazendo parte do documento principal.

N.º de fls. — Número de folhas ou fólios que constituem o documento.

Dimensões — São dadas em milímetros: altura  $\times$  largura.  
Se se trata de folha é apresentada a altura e a largura da folha aberta.

Suporte — Deve especificar-se quando se trata de pergaminho.

Assinaturas — Devem mencionar-se quando se trata de um original assinado.

*Estado de conservação:*

- Mutilado afectando o texto: faltando-lhe partes que afectam a leitura do texto.
- Mutilado não afectando o texto
- Com rasgões: rasgões no texto
- Manchado: com manchas de água ou outras
- Quase ilegível

*Suspensão e selo:*

- Suspensão com selo pendente
- Suspensão sem selo pendente
- Ausência de suspensão e de selo pendente
- Suspensão com vestígios de selo pendente



---

# NOTÍCIAS



**RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E  
INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL  
DE CONTAS**

(ABRIL A JUNHO DE 1989)



## **I — RELAÇÕES COMUNITÁRIAS**

### **Auditorias do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias**

De 6 a 9 de Junho do corrente ano, o Tribunal de Contas das Comunidades Europeias realizou em Portugal uma auditoria, no domínio do Fundo Social Europeu, organizada e acompanhada pelo Tribunal de Contas português, na sua qualidade de interlocutor nacional daquele Tribunal.

Esta auditoria, teve como objectivo principal conhecer mais profundamente o sistema português relacionado com o Fundo Social Europeu — complementando a auditoria realizada no ano de 1988 —, incidindo ainda particularmente sobre programas de reestruturação e reconversão de empresas subsidiadas por este Fundo comunitário.

Foram contactados os Departamentos da Administração Pública envolvidos, a saber:

- o Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Ministério do Emprego e da Segurança Social) — interlocutor nacional do Fundo Social Europeu; e
- o Ministério da Indústria e Energia.

## **II — RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

No âmbito das suas relações internacionais, o Tribunal de Contas desenvolveu e participou neste segundo trimestre de 1989, em várias acções, a saber:

### **1. Visita do Presidente do Tribunal de Contas de Espanha**

Nos dias 10 e 11 de Abril, visitou o Tribunal de Contas português Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Contas de Espanha, D. Pascual Sála Sánchez.

Por ocasião da visita, foi celebrado um Protocolo de Cooperação, nos termos do qual ambos os Tribunais se comprometem a unir esforços no sentido do aperfeiçoamento permanente da sua missão de controlo das finanças públicas.

De notar que os Tribunais de Contas espanhol e português são membros da «INTOSAI—International Organisation of Supreme Audit Institutions» e do «ILACIF—Instituto Latinoamericano y del Carybe de Ciências Fiscalizadoras», para além de, anualmente, os seus Presidentes participarem no Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da Comunidade Europeia.

## 2. XIII Congresso da INTOSAI (INCOSAI)

De 12 a 21 de Junho, em Berlim (Oeste), o Tribunal de Contas participou no XIII INCOSAI, órgão máximo da INTOSAI.

O Congresso discutiu 3 temas de interesse actual, a saber:

- A gestão de recursos numa Instituição Superior de Controlo;
- O controlo da dívida pública; e
- Auditoria informática e auditoria informatizada.

Sobre cada um dos temas, o Congresso aprovou várias recomendações, as quais são publicadas nesta Revista.

De notar a final que, neste Congresso, foram criados os alicerces para a constituição de um novo Grupo Regional, ao nível europeu, que terá a designação de EUROSAI.

Com a criação da EUROSAI, passarão a existir, no seio da INTOSAI, Grupos Regionais cobrindo a quase totalidade das regiões do Globo:

- ILACIF (América Latina e Caraíbas, sendo os Tribunais de Contas espanhol e português membros colaboradores);
- AFROSAI (África);
- ASOSAI (Ásia);

- SPASAI (Pacífico Sul);
- ARABOSAI (Países Árabes).

### **3. Cooperação com a República de Cabo Verde**

Neste segundo trimestre de 1989, o Tribunal, ao abrigo do acordo de cooperação luso-caboverdeano, continuou a prestar apoio ao Tribunal de Contas de Cabo Verde, na elaboração de projectos de diplomas legais.

Por outro lado, um Técnico Superior do Tribunal deslocou-se a Cabo Verde, a fim de preparar e ministrar no Ministério das Finanças, um curso de contabilidade e auditoria.

### **4. Cooperação com a Instituição Superior de Controlo de Hong-Kong**

Aproveitando o XIII Congresso da INTOSAI, no qual esteve representada a Instituição Superior de Controlo de Hong-Kong, iniciou-se com esta Instituição um processo de cooperação, tendo em vista recolher o máximo de informação possível, de forma a propor-se a alteração do sistema de controlo financeiro de Macau, com base em experiência de um território com estatuto semelhante.



---

# INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

## INTRODUÇÃO

1. O rápido desenvolvimento científico e tecnológico que se faz sentir nos nossos dias põe à disposição dos organismos do Estado e particulares processos expeditos de organização da informação mantendo-a permanentemente actualizada e tratada, proporcionando a tomada de decisões de forma correcta e atempada.

À velocidade de produção de informações corresponde uma verdadeira explosão documental, obrigando os serviços de documentação a reestruturações profundas nos métodos de trabalho, na preparação das técnicas de informação e na escolha dos meios materiais, de modo a optimizarem a pertinência e rapidez de respostas às instituições que servem.

A solução encontrada tem sido, como aliás parece inevitável, a informatização das Bibliotecas e Arquivos e de preferência a permuta com outras instituições através de sistemas informáticos compatíveis e de critérios de normalização e uniformização da linguagem documental utilizada, tornando possível ampliar a capacidade de acesso à informação.

A gestão de informação é, hoje, tarefa complexa e ainda pouco reconhecida enquanto utilizadora de conhecimentos técnicos e científicos específicos. Todos reconhecem a importância e necessidade duma informação preparada e poucos se apercebem dos recursos materiais e humanos indispensáveis à eficácia dum serviço de informação. Neste sentido, como não é possível continuarmos a recorrer a sistemas manuais e caseiros, igualmente se torna inviável o recurso a meios humanos sem preparação e sensibilização para as técnicas documentais.

Ao assumirmos a responsabilidade da organização da Biblioteca e do Arquivo Histórico, em Julho de 1988, estabelecemos como meta a prossecução de objectivos gerais e específicos.

## 1.1 OBJECTIVOS GERAIS

Tratamento das espécies documentais e aplicação de meios informáticos quer na elaboração de catálogos de autores, títulos e assuntos, quer nos serviços de aquisição e empréstimo da Biblioteca da Direcção-Geral do Tribunal de Contas. Pretende-se a criação de uma base de dados bibliográficos que dê apoio eficiente e rápido aos utilizadores, não só do Tribunal de Contas como a outros potenciais utilizadores. Também se prevê a difusão de informação bibliográfica.

A base de dados assim constituída deverá estar em consonância com o sistema nacional de informação projectado pela Biblioteca Nacional — Base Nacional de Dados Bibliográficos — (Decreto-Lei 332/80, de 29 de Agosto) e ainda com bases de dados estrangeiras, por intermédio de instituições portuguesas inseridas em redes internacionais que o venham a permitir.

Desta forma conseguir-se-à uma maior comunicabilidade entre Bibliotecas viabilizando-se complementarmente a cedência por empréstimo, dos próprios documentos primários ou o fornecimento de reproduções, implementando-se para o efeito estruturas de apoio à inovação tecnológica.

Para atingir este objectivo, tornou-se necessário usar um sistema compatível com o da Biblioteca Nacional.

Estando previsto, como uma das fases do trabalho, a implementação da indexação, possibilitando a pesquisa por assuntos, através da normalização de descritores, a informatização vai permitir que de uma forma mais rápida se possa recuperar informação anteriormente perdida.

De acordo com os objectivos já referidos a Biblioteca, futuro Serviço de Documentação e Informação, propõe-se optimizar o tratamento da informação e oferecê-la a um público mais vasto, tornando-o num serviço que não se limite a responder unicamente às solicitações feitas, mas também avaliar das necessidades, oferecendo antecipadamente as respostas.

Tudo isto se torna exequível com os meios humanos e materiais compatíveis.

## 1.2 OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

- Definir políticas de aquisição bibliográfica.
- Optimizar a aquisição de obras intervindo no seu controlo de modo a evitar duplicações desnecessárias.
- Suprir as carências de informação bibliográfica em tempo útil.
- Inquirir sistematicamente os interesses dos utilizadores.
- Definir os perfis dos utilizadores (individualmente ou por pequenos grupos) de forma a estabelecer áreas prioritárias na introdução de dados bibliográficos.
- Difusão selectiva da informação científico-técnica.
- Aumentar a disponibilidade das bibliografias existentes (através da integração na PORBASE) melhorando os instrumentos de descrição existentes.
- Aumentar os recursos da investigação através do acesso a bases de dados nacionais e estrangeiras.
- Incentivar a utilização do sistema informático de acesso à informação.

Para a execução do projecto de informatização da Biblioteca da Direcção-Geral do Tribunal de Contas adquiriu-se um microcomputador e correspondente impressora compatível com a PORBASE.

## 1.3 SISTEMATIZAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

Desta forma propusemo-nos para a organização da Biblioteca, um plano de trabalho sistematizado em três fases.

### 1.3.1. 1.<sup>a</sup> Fase

#### 1.3.1.1. Manter as rotinas

#### 1.3.1.2. Proceder às diligências necessárias para a implementação da informatização da Biblioteca (futuro Serviço de Documentação e Informação).

- 1.3.1.2.1. Aquisição de Software.
  - 1.3.1.2.1.1. Sistema de Aquisições.
  - 1.3.1.2.1.2. Sistema de Gestão de Empréstimos.
  - 1.3.1.2.1.3. Aplicação do programa Mini Micro CDS/ISIS da Unesco.
  - 1.3.1.2.1.4. Aquisição do manual de operações UNIMARC.
- 1.3.1.3. Treino de catalogação do preenchimento dos «bordereaux» devidamente arquivados para permitirem a pesquisa.
- 1.3.1.4. Cursos de formação.
- 1.3.1.5. Participação nos estudos em curso para o estabelecimento de uma linguagem de indexação com instituições congéneres.

### 1.3.2. 2.<sup>a</sup> Fase.

A passagem a esta fase esteve condicionada à aquisição do hardware e software necessário à automatização dos serviços.

- 1.3.2.1. Catalogação informatizada para as novas aquisições, ofertas e permutas.
- 1.3.2.2. Gestão informatizada dos empréstimos.
- 1.3.2.3. Conversão retrospectiva dos catálogos manuais com prioridade para os empréstimos e publicações periódicas.
- 1.3.2.4. Listagem computadorizada das obras bibliográficas a sair na Revista deste Tribunal. Tarefa de execução imediata após o carregamento dos registos bibliográficos.
- 1.3.2.5. Indexação.

### 1.3.3. 3.<sup>a</sup> Fase.

- 1.3.3.1. Participação na PORBASE viabilizando o acesso a outros projectos de difusão bibliográfica e cooperação com bibliotecas congéneres.

1.3.3.2. Partilha de recursos condicionada pela utilização de sistemas informáticos compatíveis e de uniformização das técnicas documentais utilizadas.

2. Conseguindo obedecer ao plano faseado proposto, diremos que já se concretizou grande parte do que preconizámos na 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> fases, sendo a Informação Bibliográfica do 2.<sup>o</sup> trimestre de 1989, que se apresenta, executada imediatamente após o carregamento em computador dos registos bibliográficos. Pretende-se através dela dar a conhecer as publicações que entram trimestralmente na Biblioteca desta Direcção-Geral, por compra, oferta ou permuta. Desta forma procuramos, a partir deste número, dar-lhe uma organização e apresentação diferentes. Separamos as monografias das publicações periódicas. Ordenamos as primeiras pela classificação C.D.U. e as segundas por ordem alfabética. Apresentam-se sumários de algumas publicações periódicas, de acordo com o perfil do utilizador, e de algumas monografias, de acordo com o desejo manifestado pelos mesmos utilizadores. Também se elaboraram índices por autores e assuntos. À medida que formos dispendo de pessoal especializado contamos poder responder mais eficazmente aos nossos utilizadores.

*Judite Cavaleiro Paixão*



# **MONOGRAFIAS**

Publicações entradas na Biblioteca desde **1 de Abril a 30 de Junho.**

Inicia-se com a classificação CDU **3 Ciências Sociais** por não ter entrado matéria classificada em **0, 1 e 2.**

### 3 CIÊNCIAS SOCIAIS

#### 33 ECONOMIA. CIÊNCIA ECONÓMICA

89-100

33 GWR

GWARTNEY, James D.

Public choice and constitutional economics / James D. Gwartney; Richard E. Wagner. — Connecticut; Londres: JAI Press, cop. 1988. — 13, 422 p.; 23 cm. — (Political Economy and Public Policy / William Breit). — Cinco dos capítulos foram desenvolvidos num simpósium sobre o governo, a economia e a constituição, levado a efeito pela Universidade do Estado da Florida. Índice

0-89232-935-1.

#### 331.13 CESSAÇÃO DO TRABALHO. DISPENSA.

89-101

331.13 / 34 PRT

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Regime jurídico da cessação do contrato individual de trabalho: cessação do contrato individual do trabalho, contrato de trabalho a termo certo, redução e suspensão de prestação de trabalho: (alteração dos artigos 14.º, 15.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 398/83, de 2 de Novembro): projecto de diploma para a apreciação pública. — Lisboa: Ministério do Emprego e da Segurança Social, 1987. — 23 p.; 30 cm. — Separata do «Boletim do Emprego», n.º 1

#### 334 COOPERATIVISMO

89-102

334 DIS

DIAS, Nuno Gonçalves

Data de datas do cooperativismo / Ministério do Planeamento e Administração do Território; Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo; red. Nuno Gonçalves Dias. — Lisboa: Divisão de Estudos e Planeamento do INSCOOP, 1988. — 164 fls.: il.; 30 cm. — Exemplar dactilografado

### 336.1 FINANÇAS PÚBLICAS

89-103

336.1 BNN

BENNATI, Antonio

Manuale di contabilità di stato: con ampli riferimenti all'ordinamento contabile delle regioni, delle province, dei comuni e di altri enti pubblici / Antonio Bennati. — 11.<sup>a</sup> ed. — Napoli: Eugenio Jovene, 1987. — 901 p.; 24 cm. — Índices de autores, cronológico e analítico

### 336.126 FINANÇAS PÚBLICAS. EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO. FISCALIZAÇÃO.

89-104

336.126 DRL

DERVEL, François

Finances publiques: budget et pouvoir financier / François Dervel. — 6 ème. ed. — Paris: Dalloz, 1986. — 220 p.; 24 cm. — (Précis Dalloz: Science Politique)

89-105

336.126 NTS

INTOSAI. Secretariat Général

Programmes de formation des Institutions Supérieures. — Édition française. — Viena: Intosai, 1989. — 79 p.; 30 cm. — Existe também editado em inglês, alemão, espanhol e árabe

89-106

336.2 PRT

PORTUGAL. Ministério das Finanças

Reforma fiscal: lei de autorização legislativa anotada: imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS): imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC): contribuição predial autárquica / Ministério das Finanças. — Lisboa: Ministério das Finanças, 1988. — 139 p.; 24 cm. — (Documentos do Ministério das Finanças)

339.92 COOPERAÇÃO ECONÓMICA INTERNACIONAL.  
OCDE — CEE

89-107

339.92 K LW

KLUWER LAW AND TAXATION PUBLISHERS

1963 and 1977 OECD model income tax treaties and commentaries: a comparative presentation. — Deventer: Kluwer law and Taxation, 1987. — XXI, 330 p.; 23 cm  
9065443304

89-108

339.92 MTT

MATTERA, Alfonso

Le marché unique européen: ses règles, son fonctionnement / Alfonso Mattera. — Paris: E. J. A. Jupiter, cop. 1988. — 598 p.; 24 cm

89-109

339.92 OCD

OCDE

États financiers consolidés: rapport du groupe de travail sur les normes comptables / OCDE. — Paris: Service de Publications de l'OCDE, 1988. — 42 p.; 30 cm. — (Harmonisation des Normes Comptables; 5)

34 DIREITO. JURISPRUDÊNCIA

341 DIREITO INTERNACIONAL

89-110

341 FLR

FLORY, Maurice, e outro

Liberté de circulation des personnes en droit international / Maurice Flory, Rosalyn Higgins. — Paris: Economica, 1988. — 263 p.; 24 cm. — (Coopération et Développement / dir. Jacques Bourrinet)

89-111 341 SCT  
SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL  
Les Nations Unies et le droit international économique /  
Société Française pour le Droit International; Colloque de  
Nice. XIX. 1985. — Paris: A. Pedone, 1986. — 7, 383 p.; 24 cm  
2.233.00164.8 (brochado)

### 341.9 DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO

89-112 341.9 DVD  
DAVID, René  
Le droit du commerce international: réflexions d'un compara-  
tiste sur le droit international privé / René David. — Paris: Eco-  
nomica, 1987. — 152 p.; 24 cm. — (Études juridiques comparati-  
ves / dir. André Tunc)

### 347.9 DIREITO PROCESSUAL

89-113 347.9 PRT  
PORTUGAL. Leis, decretos, etc.  
Lei orgânica dos Tribunais Judiciais / anot. Helder Martins  
Leitão. — Porto: Elca, 1988. — 247, [39] p.; 23 cm. — Existem dois  
exemplares

### 349 RAMOS ESPECIAIS DO DIREITO

89-114 349 LLG  
ALLEGRO, Enrico, e outro  
Manuale valutario 1988: la tecnica e la pratica degli scambi  
con l'estero: Infrazioni valutarie: Sanzioni amministrative e  
penali: Giurisprudenza / Enrico Allegro, Ottorino Ascani.  
— 3.<sup>a</sup> ed. — Milano: Pirola, 1988. — 382 p.; 24 cm  
Atualizado com normas e leis até 31 de Março de 1988

89-115 349 GZZ  
GIZZI, Elio  
Manuale di diritto regionale / Elio Gizzi. — 5.<sup>a</sup> ed. — Milano:  
A. Giuffrè, 1986. — XVI, 852 p.; 22 cm  
88-14-00998-8

89-116 349 CRR  
M. CORREA, Carlos, e outros  
Derecho informatico / Carlos M. Correa, Hilda N. Batto,  
Susana Czar de Zalduendo, Felix A. Nazar Espeche. — Buenos  
Aires: Depalma, 1987. — 341 p.; 23 cm. — Bibliografia

### 35 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

89-117 35 STT  
ISTITUTO PER LA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE  
PUBBLICA  
La regionalizzazione / Istituto per la scienza dell'Amministra-  
zione Publica. — Milano: Giuffrè, 1983. — 2 v.; 24 cm. — (Archi-  
vio: Nuova Serie; 1)

89-118 35 PFS  
PFISTER, Thierry  
La république des fonctionnaires / Thierry Pfister. — Paris:  
Albin Michel, 1988. — 250 p.; 24 cm

89-119 35 PRT  
PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros  
Secretariado para a Modernização Administrativa.  
Iniciativas sectoriais de modernização administrativa / Secreta-  
riado para a Modernização Administrativa. — Lisboa: S.M.A.,  
1989. — 48 p.; 30 cm

89-120 35 PRT  
PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros  
Secretariado para a Modernização Administrativa.

Lista de controlo de gestão para dirigentes / Secretariado para a Modernização Administrativa; elab. António Mira Crespo. — Lisboa: 1988. — 26 p.; 30 cm

### 35.08 FUNCIONALISMO PÚBLICO

89-121

35.08/341.178 ZLL

ZILLER, Jacques

Égalité et mérite: L'accès á la fonction publique dans les États de la Communauté Européenne / Jaques Ziller; pref. René Chapus. — Bruxelles: Institut Européen d'Administration Publique: Bruyland, 1988. — 350 p.; 23 cm. — Prémio de tese da Universidade de Paris II. — Prémio Deschanel. — Tese na Universidade de Paris II

2.8027.0421.4 (brochado)

### 351 ACTIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

89-122

351 PRT

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

O novo regime jurídico das empreitadas de obras públicas: Decreto-Lei n.º 235/86 de 18 de Agosto. — Lisboa: Rei dos Livros, 1986. — 292 p.; 23 cm

### 371 ORGANIZAÇÃO DO ENSINO. SISTEMAS EDUCATIVOS

89-123

371 PRT

PORTUGAL. Ministério da Educação. Gabinete de Estudos e Planeamento.

Unidade Nacional de Eurydice: resumo das actividades de 1988 / Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação. — Lisboa: G.E.P. do M.E., 1989. — 44 p.; 30 cm. — (Série H Documentação e Informação)

## 6 CIÊNCIAS APLICADAS. MEDICINA. TECNOLOGIA

### 631 AGRICULTURA EM GERAL

89-124

631 CBR

CABRAL, Amílcar

Estudos Agrários de Amílcar Cabral. — Lisboa; Bissau: Instituto de Investigação Científica Tropical: Instituto de Estudos e Pesquisa, 1988. — 781 p.; 26 cm

### 658 FORMAS DE EMPRESAS. FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS

89-125

658.1 PRT

PORTUGAL. Inspeção Geral de Finanças.

Empresas públicas não financeiras: relatório / Inspeção Geral de Finanças. — ed. actualiz. — Lisboa: I.G.F., 1988. — 401 p.; 30 cm

### 688.15 GESTÃO FINANCEIRA. ANÁLISE FINANCEIRA.

89-126

688.15 WLM

WALMSLEY, Julian

The new financial instruments: an investor's guide / Julian Walmsley. — New York: John Wiley, 1988. — 454 p.; 24 cm

## 9 GEOGRAFIA. BIOGRAFIA. HISTÓRIA

### 930.255 CATÁLOGOS E INVENTÁRIOS DE ARQUIVOS

89-127

93.255 TRB

PAIXÃO, Judite Cavaleiro

600 anos do Tribunal de Contas: 1389-1989: um passado uma história: Exposição de 1 a 31 de Março de 1989: catálogo / Judite Cavaleiro Paixão; Alzira Leite Moreira; Ana Bela

Nabais. — Lisboa: Tribunal de Contas, 1989. — 32 p.: il.; 30 cm. — Catálogo de exposição

## 946.0 HISTÓRIA DE ESPANHA

89-128

946 CRZ

CEREZO MARTÍNEZ, Ricardo

Las rutas de las armadas de Castilla em los siglos XV y XVI: la apertura de las grutas marítimas castellanas en los distintos ambitos económicos europeos / Ricardo Cerezo Martínez; Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga. — Lisboa: Instituto de Investigação Científica e tropical, 1988. — 18 p.; 30 cm. — (Série Separatas; 199). — Separata da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988

## 946.9 HISTÓRIA DE PORTUGAL

89-129

946.9 XLS

AXELSON, Eric

The Dias voyage, 1487-1488: Toponymy and Padrões / Eric Axelson, Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga. — Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988. — pp. 29-55: il., mapas; 30 cm. — (Série Separatas; 189). — Sep. Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988  
0870-6735 (brochado)

89-130

946.9 BRM

BREMMER, R. W.

The length of the Mediterranean from Dicaerchus to the discoveries / R. W. Bremmer; Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga. — Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988. — 13 p.: mapa; 30 cm. — (Série Separatas; 203). — Sep. Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988  
0870-6735

89-131

946.9 DMN

DOMINGUES, Francisco Contente

A vida a bordo na carreira da Índia: (séc. XVI) / Francisco Contente Domingues; Inácio Guerreiro. — Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988. — 43 p.; 30 cm. — (Série Separatas; 198). — Sep. da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988

0870-6735

89-132

946.9 HRC

HORCH, Rosemarie Erika

Quais as fontes para os mapas das novae insulae de Sebastião Munster / Rosemarie Erika Horch; Centro de Estudos de Cartografia Antiga. — Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988. — 21 p.: il.: mapas; 30 cm. — (Série Separatas; 193). — Sep. da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988, pp. 85-103

89-133

946.9 HTT

HUTTER, Lucy Maffei

Cabo Frio: ponto de referência para a navegação no Atlântico Sul desde o séc. XVI / Lucy Maffei Hutter; Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga. — Lisboa: Instituto de Investigação Científica tropical, 1988. — 24 p.: mapas; 30 cm. — (Série Separatas; 202). — Sep. da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988

89-134

946.9 LGR

LAGUARDA TRIAS, Rolando A.

Pilotos portugueses en el Rio de la Plata durante el siglo XVI / Rolando A. Laguarda Trias; Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga. — Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988. — 84 p.; 30 cm. — (Série Separatas; 192). — Sep. da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988, pp.

57-84

89-135

946.9 MRT

MARTINS, Fernando A. F.

Os 150 anos da promulgação da pauta geral das alfândegas de 1837 / Fernando A. F. Martins. — Lisboa: do autor, 1987. — 277 p.: il. alg. desdobr.; 26 cm. — Sep. da Revista Aduaneira «Alfândega», 4/86 e 5/87

89-136

946.9 MTS

MATOS, Artur Teodoro de

As escalas do Atlântico no séc. XVI / Artur Teodoro de Matos. — Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988. — 29 p.; 30 cm. — (Série Separatas; 197). — Sep. da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988  
0870-6735

89-137

946.9 PNT

PINTO, João Rocha

Houve diários de bordo durante os séc. XV e XVI? / João Rocha Pinto. — Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988. — 36 p.; 30 cm. — (Série Separatas; 204). — Sep. da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988  
0870-6735

89-138

946.9 RDL

RADULET, Carmen M.

As viagens de Diogo Cão: um problema ainda em aberto / Carmen M. Radulet, Centro de Estudos de História e cartografia Antiga. — Lisboa: Instituto de Investigação Científica e Tropical, 1988. — 17 p.; 30 cm. — (Série Separatas; 194). — Sep. da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988

89-139

946.9 RND

RANGLES, W. G. L.

Bartolomeu Dias and the discovery of the South-East passage linking the Atlantic to the Indian Ocean (1488) / W. G. L. Randles, Centro de História e Cartografia Antiga. — Lisboa:

Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988.—12 p.: mapas; 30 cm.—(Série Separatas; 188).—Sep. da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988.

89-140

946.9 RES

REIS, A. Estácio dos

O quadrante náutico / A. Estácio dos Reis; Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga.—Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988.—33 p.: il.; 30 cm.—(Série Separatas; 200).—Separata da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988

89-141

946.9 SLD

SALDANHA, António Vasconcelos de

O Almirante de Portugal: Estatuto quatrocentista e quinhentista de um cargo medieval / António Vasconcelos de Saldanha.—Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988.—22 p.; 30 cm.—(Série Separatas; 196).—Sep. da Revista da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988

89-142

946.9 VRL

VARELA MARCOS, Jesús

La pretendida reforma naval de Felipe III: la política de protección de bosques, saca y elaboración de maderas, para la construcción naval / Jesús Varela Marcos; Centro de Estudos de História e Cartografia Antiga.—Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical, 1988.—18 p.: il.; 30 cm.—(Série Separatas; 195).—Sep. da Universidade de Coimbra, vol. 34, 1988

0870-6735



# **PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS**



89-143

PP 142

ALIMENTAR. Lisboa, [1986?]

Alimentar / Revista do Centro de Formação Profissional do sector Alimentar; dir. Mário Rodrigues Correia. — Lisboa: Centro de Formação Profissional do Sector Alimentar, [1986?]. — 30 cm. — Publicação bimestral. — Descrição baseada em A. 1, n.º 6 (Jul./Ago. 1987). — Recebemos neste trimestre A. 3, n.º 15, (1989)

89-144

PP 85

ANNUAL REPORT. Washington, [197-]

Annual Report / US general Accounting Office. — Washington: General Accounting Office. GAO, [197-]. — 30 cm. — Descrição baseada no Relatório de 1979. — Recebemos neste trimestre o Relatório relativo a 1988

89-145

PP 147

ANUÁRIO COMERCIAL DO SECTOR COOPERATIVO. Lisboa, 1987

Anuário Comercial do Sector Cooperativo / Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo. — 1987 — Lisboa: INSCOOP, 1987-. — 30 cm. — Recebemos neste trimestre o relatório de 1988

89-146

PP 148

BOLETIM DO COMÉRCIO INTERNO. Lisboa, [198-]

Boletim do Comércio Interno / Direcção-Geral do Comércio Interno. — Lisboa: D.G.C.I., [198-]. — 30 cm. — Descrição baseada em n.º 14 (Out./Dez. 1988). — Recebemos neste trimestre o n.º 4 (Out./Dez. 1988)

89-147

PP 150

BOLETIM DO TRABALHO E EMPREGO. Lisboa, [19--]

Boletim do Trabalho e Emprego: 1.ª série. — Lisboa: Serviço de Informação Científica e Técnica do Ministério do Emprego e Segurança Social, [19--]. — Descrição baseada em A.40, n.º 12 (Mar. 1973). — Recebemos neste trimestre os números 9 (8 Mar. 89) — 17 (8 Mai. 89)

- 89-148 PP 151  
BOLETIM TRIMESTRAL. Lisboa, [1988?]  
Boletim trimestral/Inspeção Geral da Administração do Território; Ministério do Planeamento e da Administração do Território. — Lisboa: IGAT — Inspeção Geral da Administração do Território, [1988?]- . — 30 cm. — Descrição baseada em A. 1, n.º 2 (Dez. 1988). — Recebemos neste trimestre o A. 1., n.º 2 (Dez. 1988)
- 89-149 PP 131  
THE ECONOMIST. Londres, [19--]  
The Economist/dir. ita. Domenico Tassirani. — London: The Economist Newspaper, [19--]- . — 27 cm. — Descrição baseada em n.º 7483, v. 302 (31 Jan. 1987). — Recebemos neste trimestre: 25 Fev. 1989 a 30 Jun. 1989
- 89-150 PP 152  
EXPORTAR. Lisboa, 1983  
Exportar/Instituto do Comércio Externo de Portugal-ICEP. — 1983- . — Lisboa: ICEP, 1983- . — 30 cm. — Recebemos neste trimestre A. 1, 2.ª s., n.º 6 (Mar./Abr. 1989)
- 89-151 PP 153  
FEIRAS INTERNACIONAIS. Lisboa, 1988  
Feiras internacionais: Boletim mensal do/Instituto do Comércio Externo-ICEP. — 1988- . — Lisboa: ICEP, 1988- . — 30 cm. — Recebemos neste trimestre o n.º 7 (Abr. 1989)
- 89-152 PP 132  
FISCO. Lisboa, 1988  
Fisco: doutrina, jurisprudência, legislação/Jaime Antunes. — 1988- . — Lisboa: Proinfec, 1988- . — 28 cm. — Publicação mensal. — Recebemos neste trimestre os números 1 — 5, 7
- 89-153 PP 58  
THE G.A.O. JOURNAL. Washington, 1988  
The G.A.O. journal: quarterly sponsored by the U.S. General Accounting Office. — 1988- . — Washington: G.A.O., 1988- . — 28 cm. — Esta revista é a continuação de: The GAO Review, que temos desde 1968. — Recebemos neste trimestre o n.º 4 (Winter 88) e o n.º 5 (Spring 89)

89-154

PP 154

ÍNDICE DE SALÁRIOS CONVENCIONAIS. Lisboa, [198-]  
Índice de salários convencionais / Departamento de Estatística;  
Ministério do Emprego e da Segurança Social. — Lisboa:  
M.E.S.S., [198-]- . — 30 cm. — (Informação Estatística: sín-  
tese). — Descrição baseada no n.º de Dez. de 1986. — Recebemos  
neste trimestre o 2.º trim. 1988

89-155

PP 155

INFORMAÇÃO PARA AS EMPRESAS. Lisboa, [1988?]  
Informação para as empresas / Caixa Geral de Depósitos. —  
Lisboa: C.G.D., [1988?]- . — 30 cm. — Descrição baseada em  
n.º 2 (1989). — Recebemos neste trimestre os números 2 e 3  
(1989)

89-156

PP 51

INFORMAR O CONSUMIDOR. Lisboa, [198-]  
Informar o consumidor / Instituto Nacional de Defesa do Con-  
sumidor. — Lisboa: INDC, [198-]- . — 30 cm. — Revista bimes-  
tral. — Descrição baseada em n.º 5 (Nov. / Dez. 1985). — Recebe-  
mos neste trimestre o n.º 22 (Mar. / Abr. 1989)

89-157

PP 143

INOVAÇÃO. Lisboa, [198-]  
Inovação: Revista do Instituto de Inovação Educacional. — Lis-  
boa: Instituto de Inovação Educacional, [198-]- . — 24 cm. —  
Descrição baseada em v. 2, n.º 1 (1989). — Recebemos neste  
trimestre o vol. 2, n.º 1 (1989)

89-158

PP 146

INQUÉRITO AO EMPREGO. Lisboa [198-]  
Inquérito ao emprego: Portugal: Continente / Instituto Nacional  
de Estatística. — Lisboa: I.N.E., [198-]- . — 30 cm. — Des-  
crição baseada em 2.º trimestre 1986. — Recebemos neste tri-  
mestre o 1.º trimestre de 1988

89-159

PP 145

INQUÉRITO TRIMESTRAL DE EMPREGO. Lisboa, [198-]  
Inquérito trimestral de emprego. II / Departamento de Estatís-

tica do Ministério do Emprego e da Segurança Social.—Lisboa: Departamento de Estatística do MESS, [198-] .— 30 cm.—(Informação estatística (Síntese): Remunerações / Duração do trabalho).—Descrição baseada no n.º de Jan. de 1987.—Recebemos neste trimestre Out. 87 / Jun. 88 e Jan. 89

89-160

PP 59

INTERNATIONAL JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING. Washington, 1971

International Journal of Government Auditing.—Washington: Intosai, 1971- .—trimestral.—Recebemos neste trimestre o vol. 12, n.º 10-12 (Out. / Dez. 88)

89-161

PP 188

LEGISLAÇÃO. Lisboa, [197-]

Legislação / Direcção-Geral da Marinha de Comércio; Centro de Documentação e Informação.—Lisboa: D.G.M.C., [197-] .— 30 cm.—Descrição baseada em v. 3, n.º 11, 1979.—Recebemos neste trimestre o Relatório de 1987

89-162

PP 144

MERCADOS. Lisboa, 1988

Mercados: Boletim semanal do / Instituto do Comércio Externo de Portugal—ICEP.—1988- .—Lisboa: ICEP, 1988- .— 30 cm.—Recebemos neste trimestre os números 53 (9 Mar. 89)—60 (27 Abr. 89)

89-163

PP 157

O MUNICIPAL. Santarém, [198-]

O Municipal / dir. A. Vieira Dias; propr. Associação dos Técnicos Administrativos Municipais—ATAM.—Santarém: ATAM, [198-] .—Descrição baseada em A.1, n.º 11 (Jan. 1981).—Recebemos neste trimestre os números 97 (Fev. 89)—98 (Mar. 89)

89-164

PP 73

OPINIONS. Ottawa, 1983

Opinions = Opinions / dir. John Zegers.—1983- .—Ottawa: Bureau du Verificateur général du Canada, 1983- .— 28 cm.—Recebemos neste trimestre o vol. 7, n.º 2 (1989)

86-165

PP 158

OPORTUNIDADES DE NEGÓCIOS. Lisboa, [1987?]

Oportunidades de negócios/Instituto do Comércio Externo de Portugal—ICEP.—Lisboa: Instituto de Comércio Externo de Portugal, [1987?]- .—30 cm.—Boletim bissemanal.—Descrição baseada em n.º 2 (25 Mai. 1987).—Recebemos neste trimestre os números 115 (7 Mar. 89)—131 (2 Mai. 89)

89-166

PP 159

PLANO DE ACTIVIDADES. Lisboa, [198-]

Plano de actividades/Instituto de Investigação Científica Tropical.—Lisboa, Instituto de Investigação Científica Tropical, [198-]- .—30 cm.—Descrição baseada em (1989).—Recebemos neste trimestre o Plano para 1989

89-167

PP 160

PLANO DE ACTIVIDADES. Lisboa, [1989?]

Privilegiar a empresa, valorizar a administração: Plano de actividades/Secretariado para a Modernização Administrativa.—Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa, [1989?]- .—36 p. alg. desdobr.; 30 cm.—Descrição baseada em (1989).—Recebemos neste trimestre o Plano para 1989

89-168

PP 138

RAPPORT. Berna, [1988?]

Rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux commissions des finances du Conseil national e du Conseil des Etats sur son activité en 1988/89/rel. R. Reich.—Berna: Contrôle Fédéral des Finances, [1988?]- .—30 cm.

89-169

PP 141

RELATÓRIO ANUAL. Lisboa, [198-]

Relatório anual/Fundação Calouste Gulbenkian.—Lisboa: F.C.G., [198-]- .—24 cm.—Descrição baseada em (1987).—Recebemos neste trimestre o ano de 1987

- 89-170 PP 161  
RELATÓRIO ANUAL. Lisboa, [198-]  
Relatório anual/Instituto de Informática do Ministério das  
Finanças. — Lisboa: Instituto de Informática do Ministério das  
Finanças, [198-] — c. de 100 fl.; 30 cm. — Descrição baseada  
no Relatório de 1989. — Recebemos neste trimestre o Relatório  
de 1989
- 89-171 PP 162  
RELATÓRIO E CONTAS. Lisboa, [198-]  
Relatório e Contas/Banco Português de Investimento. — Porto:  
Banco Português de Investimento, [198-] — 30 cm. — Des-  
crição baseada no Relatório de 1988. — Recebemos neste trimes-  
tre o Relatório de 1988
- 89-172 PP 190  
RELATÓRIO E CONTAS. Lisboa, [1987?]  
Relatório e Contas/Banco de Comércio e Indústria. — Lisboa:  
Banco de Comércio e Indústria, [1987?]- . — 30 cm. — Recebe-  
mos neste trimestre o relatório de 1987
- 89-173 PP 156  
REVISTA MUNICIPAL. Lisboa, [194--]  
Lisboa: Revista Municipal/dir. Orlando Martins Capitão.  
— Lisboa: Câmara Municipal. Repartição de Acção Cultural,  
[194--]- . — 29 cm. — Descrição baseada em A.1, n.º 2. — Rece-  
bemos neste trimestre A. 49, 2.ª s., n.º 23 (1989)
- 89-174 PP 133  
REVUE FRANÇAISE DES FINANCES PUBLIQUES. Paris,  
[198-]  
Revue française des finances publiques/dir. Vincent Marty.  
— Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, [198-]-  
. — 23 cm. — n.º dedicado a finanças locais. — Descrição  
baseada em n.º 21 (1988). — Recebemos neste trimestre o n.º 25  
(1989)

89-175

PP 60

REVUE INTERNATIONALE DE LA VÉRIFICATION DES COMPTES PUBLIQUES. Washington, [198-]

Revue internationale de la vérification des comptes publics / Propr. Intosai-Organisation International des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques. — Washington: Intosai, [198-]- . — 28 cm. — Revista trimestral. — Descrição baseada em vol. 16, n.º 2 (Abr. 1989). — Recebemos neste trimestre o vol. 16, n.º 2 (Abr. 1989)

89-176

PP 140

SCALA. Frankfurt am Mainz, [198-]

Scala / red. Gerhard Hofmann. — Frankfurt am Mainz: Wernen Wirthle, [198-]- . — 30 cm. — Descrição baseada em n.º 6 (1983). — Recebemos neste trimestre o n.º 2 (Mar./Abr. 1989)

89-177

PP 164

TRIBUNA ALEMÃ. Hamburgo, [1954?]

Tribuna Alemã: Resenha mensal da imprensa alemã / Friedrich Reinecke. — Hamburgo: Friedrich Reinecke, [1954?]- . — 40 cm. — Descrição baseada no A. 25 (Mar. 1988). — Recebemos neste trimestre o A. 25 (Mar. 1988)



## ÍNDICE DE ASSUNTOS

- ACTIVIDADES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — 122.
- ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — 117, 118, 119, 120, 121, 122.
- AGRICULTURA EM GERAL — 124.
- CATÁLOGOS E INVENTARIADOS DE ARQUIVOS — 127.
- CESSAÇÃO DO TRABALHO. DISPENSA. — 101.
- COOPERAÇÃO ECONÓMICA INTERNACIONAL. OCDE — CEE — 107, 108, 109.
- COOPERATIVISMO — 102.
- DIREITO. JURISPRUDÊNCIA — 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116.
- DIREITO INTERNACIONAL — 110, 111.
- DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO — 112.
- DIREITO PROCESSUAL — 113.
- ECONOMIA. CIÊNCIA ECONÓMICA — 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109.
- EXECUTADO DO ORÇAMENTO. FISCALIZAÇÃO — 104, 105, 106.
- FINANÇAS PÚBLICAS — 103.
- FORMAS DE EMPRESAS. FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS — 125.
- FUNCIONALISMO PÚBLICO — 121.
- GESTÃO FINANCEIRA. ANÁLISE FINANCEIRA — 126.
- HISTÓRIA DA ESPANHA — 128.
- HISTÓRIA DE PORTUGAL — 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142.
- ORGANIZAÇÃO DO ENSINO. SISTEMAS EDUCATIVOS — 123.
- RAMOS ESPECIAIS DO DIREITO — 114, 115, 116.



## ÍNDICE DE AUTORES

- ALLEGRO, Enrico — 114.  
ALMEIDA, Luís Chaves de — 152.  
ANTTILLA, Eric A. — 164.  
ANTUNES, Jaime — 152.  
ARIF, A. R. — 160, 177.  
ASCANI, Ottorino, 114.  
ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS — ATAM — 163.  
AXELSON, Eric — 129.  
AZEVEDO, Maria Eduarda — 152.  
BANCO DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA — 172.  
BANCO PORTUGUÊS DO INVESTIMENTO — 171.  
BARBIERI, Robert A. — 153.  
BASTO, J. Xavier — 152.  
BATTO, Hilda N. — 116.  
BELTRAME, P. — 174.  
BANNATI, Antonio — 103.  
BERNARDES, Carlos — 152.  
BESBES, Mahmoud — 160.  
BOUVIER, Michel — 174.  
BOWSHER, Charles A. — 153.  
BREMNER, R. W. — 130.  
BRODTRICK, Otto — 164.  
CABRAL, Amílcar — 124.  
CADILHE, Miguel — 152.  
CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS — 155.  
CAMPBELL, Alan K. — 153.  
CAPITÃO, Orlando Martins — 173.  
CARDOSO, João Muralha — 173.  
CEREZO MARTINEZ, Ricardo — 128.  
CHAPUS, René — 121.  
CLEVINGER, William Murrie — 153.  
CORREIA, Jorge Magalhães — 152.  
CORREIA, Mário Rodrigues, dir. — 143.  
CUNHA, Paulo de Pita e — 152.  
DAVID, René — 112.  
DELLACOUR, Isabelle — 174.  
DEPORCQ, Dominique — 174.  
DERVEL, François — 104.  
DIAS, A. Vieira — 163.  
DIAS, Nuno Gonçalves — 102.  
DOMINGUES, Francisco Contente — 131.  
DOSIERE, René — 174.  
DUARTE, Rui Pinto — 152.  
DYE, Ken — 164.  
DYNES, Patrick — 153.  
ESCLASSAN, Marie-Christine — 174.  
FARIA, Maria Teresa Veiga de — 152.  
FLORY, Maurice — 110.  
FRICKE, Dennis W. — 153.  
FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN — 169.  
GARDERES, Jean — 174.  
GIRARD, Sylvie — 174.  
GIROD, Paul — 174.  
GIZZI, Elio — 115.  
GOMES, Nuno Sá — 152.  
GUERREIRO, António — 152.

- GWARTNEY, James D. — 100.  
 HALLOUIN, François — 174.  
 HARVEY III, F. Barton — 153.  
 HAVENS, Harry S. — 153.  
 HIGGINS, Rosalyn — 110.  
 HILL, Marc — 164.  
 HOFFMANN, Gerhard — 176.  
 HORCH, Rosemarie Erika — 132.  
 HUTTER, Lucy Maffei — 133.  
 INSTITUTO ANTÓNIO SÉRGIO  
 DO SECTOR COOPERATIVO  
 — 145.  
 INTOSAI — 105, 160, 175.  
 ISTITUTO PER LA SCIENZA  
 DELL'AMMINISTRAZIONE  
 PUBBLICA — 117.  
 ISAIA, Henri — 174.  
 JENCKS, Christopher — 153.  
 KEYES, Langley C. — 153.  
 KIMMITT, Desmond — 164.  
 KLUWER LAW AND TAXATION  
 PUBLISHERS — 107.  
 LABEL, Wayne A. — 160, 175.  
 LAGUARDA TRIAS, Rolando A. —  
 134.  
 LEITÃO, Helder Martins — 113.  
 LISBOA. Câmara Municipal — 173.  
 LOUREIRO, Carlos — 152.  
 LOUSA, Maria dos Prazeres — 152.  
 M. CORREA, Carlos — 116.  
 MARTINS, Fernando A. F. — 135.  
 MARTINS, Miguel — 173.  
 MARTY, Vincent — 174.  
 MATEUS, António Simões — 152.  
 MATIAS, Vasco Valdez — 152.  
 MATOS, Artur Teodoro de — 136.  
 MATTERA, Alfonso — 108.  
 MEAD, Lawrence M. — 153.  
 MESQUITA, Maria Margarida Cor-  
 deiro — 152.  
 MONTAGNIER, G. — 174.  
 MORAIS, Rui Duarte — 152.  
 NUNES, Isabel — 173.  
 NUNES, J. Belchior — 152.  
 OLIVEIRA, Luís M. S. — 152.  
 OCDE — 109.  
 ORSONI, G. — 174.  
 PAIXÃO, Judite Cavaleiro — 127.  
 PERRIN, Bernard — 174.  
 PFISTER, Thierry — 118.  
 PINHEIRO, J. E. Moreirinhas — 173.  
 PINTO, João Rocha — 137.  
 PITA, Manuel António — 152.  
 PLAGNET, Bernard — 174.  
 PORTUGAL. Direcção Geral do  
 Comércio Interno — 146.  
 PORTUGAL. Direcção Geral da Ma-  
 rinha e do Comércio. Centro de  
 Documentação e Informação — 161.  
 PORTUGAL. Inspeção Geral da  
 Administração do Território — 148.  
 PORTUGAL. Inspeção Geral de  
 Finanças — 125.  
 PORTUGAL. Instituto do Comércio  
 Externo — 150, 151, 162, 165.  
 PORTUGAL. Instituto de Investi-  
 gação Científica Tropical — 166.  
 PORTUGAL. Instituto Nacional de  
 Defesa do Consumidor — 156.  
 PORTUGAL. Instituto Nacional de  
 Estatística — 158.  
 PORTUGAL. Leis, Decretos, etc. —  
 101, 113, 122.  
 PORTUGAL. Ministério da Edu-  
 cação. Gabinete de Estudos e  
 Planeamento — 123.  
 PORTUGAL. Ministério da Edu-  
 cação. Instituto de Inovação  
 Educacional — 157.  
 PORTUGAL. Ministério do Emprego  
 e da Segurança Social — 147.  
 PORTUGAL. Ministério do Emprego  
 e da Segurança Social. Departa-  
 mento de Estatística — 154, 159.  
 PORTUGAL. Ministério das Finan-  
 ças — 106.  
 PORTUGAL. Ministério das Finanças.  
 Instituto de Informática — 170.  
 PORTUGAL. Presidência do Conse-  
 lho de Ministros. Secretariado  
 para a Modernização Adminis-  
 trativa — 119, 120, 167.  
 RADULET, Carmen M. — 138.  
 RANGLES, W. G. L. — 139.

RECOULES, Jean — 174.  
 REICH, R. — 168.  
 REYLLY, Frank — 153.  
 REINECKE, Friedrich — 177.  
 REIS, A, Estácio dos — 140.  
 RICHARD, Pierre — 174.  
 ROUSE, James W. — 153.  
 SALDANHA, António Vasconcelos  
 de — 141.  
 SANCHES, J. L. Saldanha — 152.  
 SANTANA, Francisco — 173.  
 SANTOS, Jorge Costa — 152.  
 SAWHILL, Isabel — 153.  
 SNYDER, Donald C. — 153.  
 SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE  
 DROIT INTERNATIONAL — 111.  
 SPINDLER, Jacques — 174.  
 TASSIRANI, Domenico — 149.  
 RETTAZONI, André — 174.  
 TRIANTAFYLLOU, Dimitrus — 174.  
 U.S.A. General Accounting Office —  
 144, 153.  
 VARELA MARCOS, Jesús — 142.  
 VIALET, John L. — 153.  
 VIERECK, Ronald. G. — 153.  
 VOLCKER, Paul — 153.  
 WALMSLEY, Julian — 126.  
 WEBER, Alain — 174.  
 ZAVELBERG, Heinz Günter — 160,  
 175.  
 ZEGGERS, John — 164.  
 ZILLER, Jacques — 121.



**SUMÁRIOS DE  
MONOGRAFIAS SELECCIONADAS**



# INTOSAI

*TRAINING ACTIVITIES*  
of  
Supreme Audit Institutions

*PROGRAMMES DE FORMATION*  
des Institutions Supérieures



*FORTBILDUNGSMASSNAHMEN*  
der Obersten  
Rechnungskontrollbehörden

*MEDIDAS DE CAPACITACION*  
de las  
Entidades Fiscalizadoras Superiores

بِكَرَامَجِ التَّدْرِيبِ  
لِلأَجْهَزةِ الخِطْمِيَّةِ لِلرِّقَابَةِ وَالْحَاسِبَةِ

## Table des matières

	Page
<b>Remarque préliminaire</b> .....	3
<b>Partie I</b>	
Etendue, conditions de base et caractéristiques structurelles .....	5
Résumé .....	29
<b>Partie II</b>	
Formation initiale de personnes nouvellement recrutées .....	31
Résumé .....	41
<b>Annexe</b>	
I Liste des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques ayant participé à l'enquête .....	43
II Le questionnaire .....	45
III Aperçu des pays: Effectif total des employés .....	57
IV Aperçu des pays – Partie I 3.1 (Intérêt porté aux activités de formation d'autres ISC) .....	61
V Aperçu des pays – Partie I 3.2 (Volonté des ISC à laisser participer le personnel d'autres ISC à leurs activités de formation) .....	69
VI Aperçu des pays – Partie I 3.3 (Intérêt porté aux activités de formation aux niveaux subrégional, régional et interrégional) .....	73

**SUMÁRIOS DE  
PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS  
SELECCIONADAS**



COMPTROLLER GENERAL'S 1988 ANNUAL REPORT



UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE



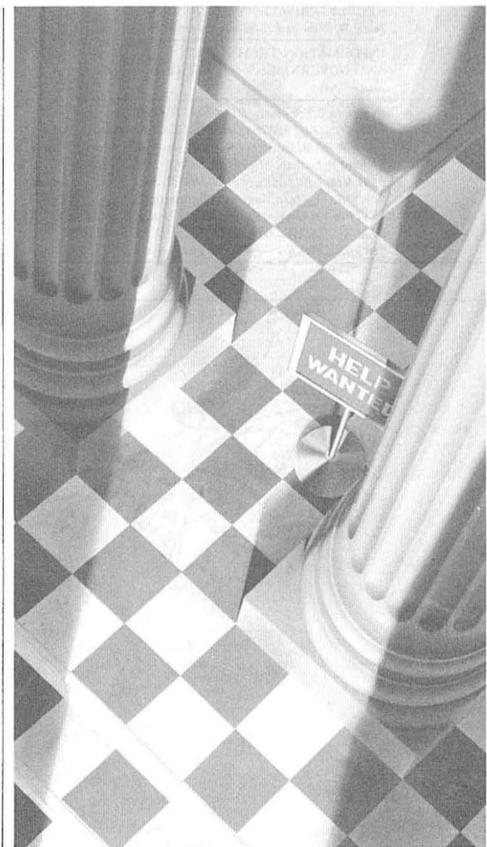
## TABLE OF CONTENTS

HIGHLIGHTS	1
MESSAGE FROM THE COMPTROLLER GENERAL	3
GOVERNMENT FINANCIAL MANAGEMENT	7
MANAGING DEFENSE	13
THE TROUBLED FINANCIAL SECTOR	19
PROTECTING THE PUBLIC'S HEALTH	23
ENHANCING PUBLIC AND ENVIRONMENTAL SAFETY	29
SPECIAL FOCUS AND GAO AT WORK	35
FINANCIAL REPORT	43

# THE G·A·O

A QUARTERLY SPONSORED BY THE U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE

# JOURNAL



---

**TALENT HUNT**  
*Paul Volcker on the  
crisis in the public  
service*

---

**WHAT'S IN A  
LABEL?**  
*Christopher Jencks,  
Lawrence M. Mead,  
and Isabel Sawhill  
on the underclass*

---

**HOUSING AND  
THE HOMELESS**  
*New approaches to  
a growing problem*

C O N T E N T S

	FROM THE COMPTROLLER GENERAL.	3
	THE NOT-SO-QUIET CRISIS <i>An Interview with Paul Volcker</i>	4
	REFLECTIONS ON CSRA'S FIRST DECADE <i>Alan K. Campbell</i>	9
	THE ISSUE OF UNDERCLASS <i>A discussion featuring Christopher Jencks, Lawrence M. Mead, and Isabel Sawhill</i>	15
	TOWARD A REALISTIC ANTI-DRUG STRATEGY <i>John L. Violet and Ronald G. Vierck</i>	23
	HOUSING AND THE HOMELESS	
	• THE CRISIS IN AFFORDABLE HOUSING <i>Robert A. Barbieri and Dennis W. Fricker</i>	28
	• A BROADER VIEW OF SHELTER <i>Langley C. Keyes</i>	34
	• PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS <i>James W. Rouse and E. Barton Harvey, III</i>	38
	INFORMATION TECHNOLOGY AND GOVERNMENT OPERATIONS <i>Frank Reilly</i>	42
	Benjamin J. Friedman, <i>DAY OF RECKONING: THE CONSEQUENCES OF AMERICAN ECONOMIC POLICY UNDER REAGAN AND BEYOND</i> , reviewed by Harry S. Hoxens • Richard P. Nathan, <i>SOCIAL SCIENCE IN GOVERNMENT: USES AND MISUSES</i> , reviewed by William Murrie Cleenger • Merton C. Bernstein and Joan Brodshaug Bernstein, <i>SOCIAL SECURITY: THE SYSTEM THAT WORKS</i> , reviewed by Donald C. Snyder • Tim Metz, <i>BLACK MONDAY: THE CATASTROPHE OF OCTOBER 19, 1987 . . . AND BEYOND</i> , reviewed by Patrick Dynes •	48
		54



# International Journal of Government Auditing

QUARTERLY • APRIL, 1989



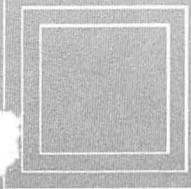
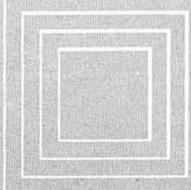
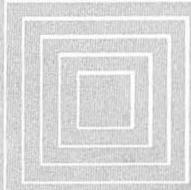
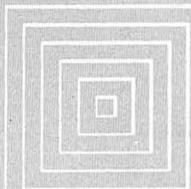
**XIII INCOSAI-BERLIN**  
Preview, page 18

# **CONTENTS**

- 1 Editorial**
- 2 News in Brief**
- 9 Human Resource  
Management Audit**
- 12 Quality Control Review**
- 14 Audit Profile**
- 16 Reports in Print**
- 18 Inside INTOSAI**

# Opinions

Bureau du vérificateur général du Canada



## Le Rapport de 1988

L'avant-scène et  
les coulisses



Printemps 1989

## Opinions

**Directeur principal**  
*John Zegers*

**Rédactrice en chef**  
*Ann Wesch*

**Rédactrice adjointe**  
*Christine La Salle*

**Photographe**  
*Philip Hannan*

**Conseillers à la rédaction**  
*Roxanne Bertrand*  
*Gerry Désormeaux*  
*Pat Forsberg*  
*Desmond Kimmitt*  
*Maurice Laplante*  
*Suzanne Moorhead*  
*Pierre Roure*  
*Ed Rowe*  
*Marian Smith*  
*Gail Thorson*

**Éditique et arts graphiques**  
*Debbie Meagher*  
*Paul Michaud*  
*Art Routiffe*

**Adjointe à la production**  
*Lynda Sayer*

**Traduction**  
*Lise Clermont*  
*Marie-Thérèse Cosmato*  
*Louiselle Gagnon*  
*Jacques Rousseau*

**Imprimeur**  
*M.O.M Printing*

*Opinions est publié tous les trois mois par la Direction des rapports et des communications. Veuillez adresser votre correspondance et les changements à la liste de distribution à :*

**Opinions**, arrêt 11-13  
Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, tour ouest  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

ISSN 0822-1014 Vol. 7, No 2

# Table des matières

<b>Le mot de Ken Dye</b>	1
<b>Le Rapport de 1988 : l'accueil des médias</b> Desmond Kimmitt analyse les réactions de la presse vis-à-vis le rapport annuel.	2
<b>Nouveau produit destiné aux députés</b> Mark Hill décrit un nouvel outil informatique.	7
<b>Point de vue d'un client : entrevue avec Louis Tousignant</b> John Zegers examine la vérification du secteur des Pêches de l'Atlantique avec l'ancien sous-ministre adjoint principal des Services intégrés de gestion et de réglementation du ministère des Pêches et Océans.	8
<b>L'équipe des Rapports reçoit le Prix d'excellence</b> Desmond Kimmitt nous parle des gens qui ont contribué à la production du rapport annuel.	12
<b>Réviseurs à l'oeuvre</b> Point de vue d'un réviseur de langue française. La version d'un réviseur de langue anglaise.	14
<b>Prix d'excellence à l'équipe chargée d'étudier les organisations performantes</b> Otto Brodrick, qui a dirigé l'équipe, commente l'étude.	17
<b>Man kan I Kanada : Ils savent faire les choses au Canada</b> Opinions reprend un article relatant la visite d'une délégation du BVG au Bureau de vérification de Suède.	21
<b>Nomination d'un nouveau cadre supérieur: Eric A. Anttila</b>	21
<b>IDEA : le progiciel IDEA, une idée, ah! vraiment pratique</b> Opinions reprend un article décrivant l'usage que fait d'IDEA un cabinet d'experts-comptables de Londres, en Angleterre.	22

## Couverture

*Le vérificateur général Ken Dye a présenté son rapport annuel à la Chambre des communes le 13 décembre 1988*

# Rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur son activité en 1988/89

du 25 avril 1989

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

La Délégation des finances est chargée de procéder à l'examen et au contrôle régulier de l'ensemble de la gestion des finances fédérales, à l'exception de celles des Chemins de fer fédéraux et de la Régie fédérale des alcools. Chaque année, elle présente aux commissions des finances un rapport sur son activité, conformément à l'article 19, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement du 8 novembre 1985 des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales (RS 171.126).

Le présent rapport donne un aperçu des principales affaires traitées durant la période de mai 1988 à avril 1989.

25 avril 1989

Pour la Délégation des finances des Chambres fédérales:  
Le président: R. Reich, conseiller national  
La vice-présidente: Y. Jaggi, députée au Conseil des Etats





# Revue française de Finances publiques

25

Finances  
locales



1989

# SOMMAIRE

N° 25 - 1989

## • FINANCES LOCALES

Éditorial, par Michel Bouvier et Marie-Christine Esclassan .....	I
Avant-propos, par Pierre Richard .....	III
Fiscalité locale : constat et perspectives, par René Dosière .....	1
La taxe d'habitation : instrument de transfert social ? par Bernard Perrin .....	7
Les collectivités locales et le recours au crédit, par Alain Weber .....	13
Le budget départemental, par Paul Girod .....	23
Les relations financières entre l'État et les collectivités locales en question, par André Terrazoni .....	31
Le management des politiques publiques locales et la décentralisation, par Henri Isala et Jacques Spindler .....	45
L'évolution récente de la gestion financière des collectivités locales, par Jean Recoules .....	79
La décentralisation budgétaire par service : un outil pour mieux gérer les collectivités locales, par Dominique Deporeq et Sylvie Girard .....	97
Développement local et économie sociale, par Isabelle Delacour, Jean Gardères et François Hallouin .....	111

## • ÉTUDE

L'indépendance de la Deutsche Bundesbank, par Dimitris Triantafyllou .....	127
--	-----

## • CHRONIQUE BUDGÉTAIRE

La loi de finances pour 1989, par Bernard Plagnet .....	143
---	-----

## • CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

Comptes rendus d'ouvrages, par G. Montaguer, G. Orsoni, P. Beltrame, M. Bouvier, J. Owens. Vient de paraître, Annonces de colloques .....	163
---	-----

# Revue internationale de la vérification des comptes publics

REVUE TRIMESTRIELLE • AVRIL 1989



104 107 - 2

## Table des matières

- 1 Éditorial
- 2 En Bref
- 9 La vérification de la gestion des ressources humaines
- 12 L'examen du contrôle de la qualité
- 14 Profil de vérification
- 16 Publications à signaler
- 18 Dans le cadre de l'INTOSAI

XIII<sup>e</sup> INCOSAI-BERLIN  
Aperçu, page 18



