

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

N.º 23
JAN./SET. 1995



REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS

PP- 120

FRD- 439

CARDX- 168

REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

N.º 7923
Data 15-3-96



FICHA TÉCNICA

Propriedade: *Tribunal de Contas*

Director: *Presidente do Tribunal de Contas,*

Professor Doutor António de Sousa Franco

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

Coordenação deste número:

Director-Geral do Tribunal de Contas,

Dr. José Fernandes Farinha Tavares

e *Director do Gabinete de Estudos,*

Dr. Manuel Freire Barros

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

Av.ª da República nº 65 -1050 Lisboa

Distribuição e assinaturas: *Av.ª da República nº 65 - 1050 Lisboa*

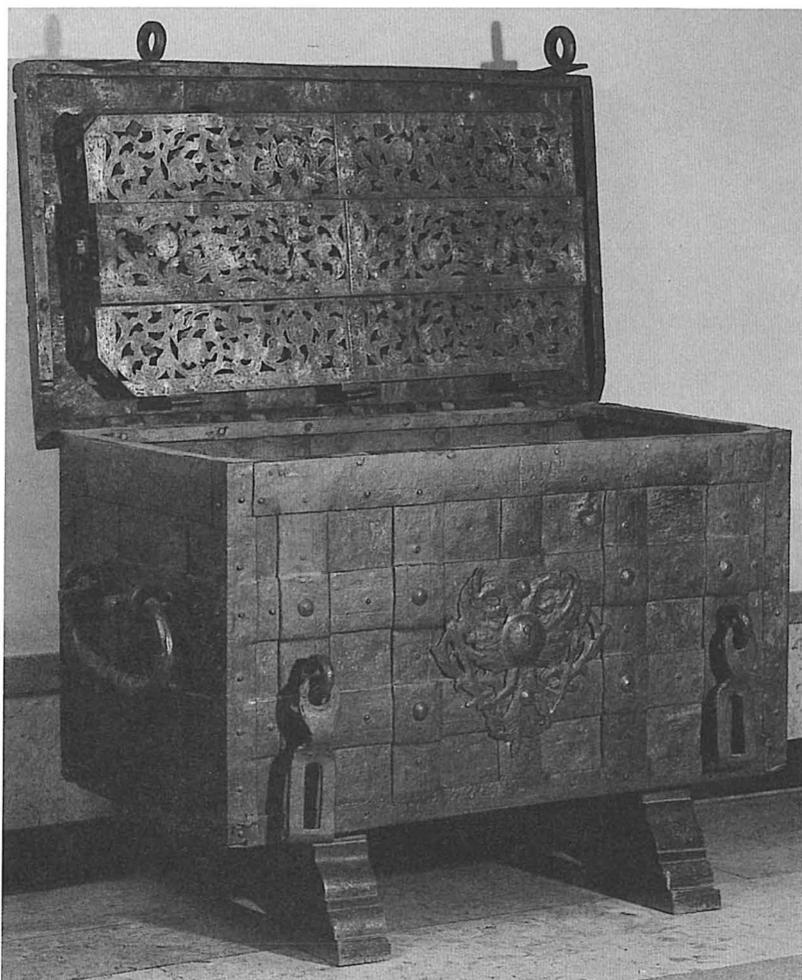
Impressão: Gráfica MAIADOURO

Nº 23 - Janeiro/Setembro, 1995

ISSN: 0871 3065

Tiragem: 1750 exemplares

Depósito Legal: 93 097/95



“Burra”

Em ferro chapeado com duas fechaduras, águia bicéfala e fecho de tranquetas.

Quando aberta mostra as fechaduras revestidas de uma chapa de aço, recortada e perfurada com labores gravados. Restos de policromia.

Séc. XVII/XVIII

Prov. Casa dos Contos.

Dim.: Altura 540 x largura 1070 x fundo 575 mm

Tribunal de Contas - Inv. nº 1613

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

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

ESTUDOS

-A Experiência Portuguesa de Controlo da Gestão da Dívida Pública e as Técnicas <i>Value For Money</i> por: Teresa Nunes	19
- Contribuição para o Estudo da Responsabilidade Financeira por: João Franco do Carmo.....	35
- Auditoria e Integração - A Experiência da Integração Europeia por: António de Sousa Franco	209
- La Cour des comptes de l'actualité por: António de Sousa Franco	247
- Contrôle Financier et Juridiction por: António de Sousa Franco	265
- Comunicar para conhecer por: Henrique Antunes Ferreira.....	271

DOCUMENTOS

Discurso de Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas proferido no Funchal, em 12 de Junho de 1995, na inauguração da Sede da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas...	297
Discurso de Sua Excelência o Conselheiro Adhemar Bento Gomes, Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia proferido em Lisboa, em 5 de Junho de 1995, sobre «As Relações dos Tribunais de Contas do Estado da Bahia e de Portugal».....	309

Discurso de Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas proferido, em 1 de Setembro de 1995, no acto de posse de cinco Juizes Conselheiros do Tribunal de Contas, sob o lema «Renovar e Continuar».....	329
Discurso de resposta de Sua Excelência o Juiz Conselheiro Carlos Moreno proferido, em 1 de Setembro de 1995, no acto de posse de cinco Juizes Conselheiros.....	369
Discurso de Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas proferido, em 28 de Junho de 1995, na Abertura do I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Oficial Portuguesa. .	375
Conclusões do I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Oficial Portuguesa realizado em Lisboa, nos dias 28 e 29 de Junho de 1995.....	379
Discurso de Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas proferido, em 22 de Setembro de 1995, no acto de posse da Senhora Dr ^a Maria da Graça Hespanha como Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas.....	383
Discurso de resposta da Senhora Dr ^a Maria da Graça Hespanha proferido, em 22 de Setembro de 1995 no acto de posse como Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas.....	397
Regulamento da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação do Tribunal de Contas	401

ACÓRDÃOS

PLENÁRIO GERAL

Recurso Extraordinário nº 37/91, de 27 de Junho de de 1995 — <i>Assento. Extinção da instância. Oposição de julgados</i>	435
---	-----

Recurso Extraordinário nº 8/94, de 27 de Junho de 1995 — <i>Assento. Emolumentos. Lista nominativa. Reestruturação de servi- ços. Transição de pessoal. Visto</i>	441
--	-----

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO)

AUTOS DE RECLAMAÇÃO E RECURSOS

Acórdão de 19 de Fevereiro de 1995 relativo aos Autos de Recla- mação nº 5/95 — <i>Ajuste directo. Contratos. Informática. Direc- ção-Geral das Contribuições e Impostos</i>	459
---	-----

Acórdão de 21 de Fevereiro de 1995 relativo aos Autos de Recla- mação nº 15/95.— <i>Concurso internacional. Dispensa de concurso. Transporte público. Autarquias locais. Serviços municipalizados</i>	467
--	-----

Recurso nº 1/93, de 20 de Junho — <i>Acumulação de funções. Con- trato de avença. Exclusividade. Pessoal dirigente. Urgente con- veniência de serviço</i>	473
---	-----

Recurso nº 1/95 - REMOL, de 19 de Abril, relativo ao Acórdão nº 183/94 — <i>Emolumentos. Isenção. Transição de pessoa</i>	479
--	-----

ACORDÃOS DE VISTO

Acórdão nº 30/95, de 7 de Fevereiro — <i>Execução do Contrato. Fases. Prazo. Visto</i>	485
--	-----

Acórdão nº 35/95, de 14 de Fevereiro — <i>Código do procedimento administrativo. Eficácia do acto. Retroactividade. Urgente con- veniência de serviço</i>	489
---	-----

OBRIGAÇÕES GERAIS

Acórdão nº 23/95, de 31 de Janeiro — <i>Empréstimo público. Ope- rações swap. Obrigação gera</i>	493
--	-----

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA (2ª SECCÃO)

RECURSOS

Acórdão nº 54/95, de 16 de Fevereiro de 1995, relativo ao Proc. nº 1/94 — *Audição de responsáveis. Ministério Público. Parecer. Princípio do contraditório*..... 519

ACÓRDÃOS DE CONTAS

Acórdão nº 7/95, de 19 de Janeiro.— *Locupletamento. Pagamentos indevidos. Reposição. Responsabilidade financeira*..... 541

Acórdão nº 119/95, de 4 de Abril — *Identificação. Impossibilidade de julgamento. Responsabilidade financeira*..... 555

ACORDÃOS DE AUDITORIA

Acórdão nº 159/95, de 14 de Junho — *Ambiente físico. Concurso público. Dívida pública. Empreitada de obras públicas. Estudos. Fiscalização. Fundos autónomos. Princípio da imparcialidade. Projecto Ford-Volkswagen* 571

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS	663
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECCÃO).....	677
FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA (2ª SECCÃO).....	693

CRÓNICA DA LEGISLAÇÃO

ÍNDICE DE TEMAS	721
ACTOS LEGISLATIVOS	
Leis	735

Decretos-Lei	737
Decretos Legislativos Regionais	743

OUTROS ACTOS NORMATIVOS

Decretos Regulamentares Regionais	747
Resoluções do Conselho de Ministros	748
Portarias	750
Despachos Normativos	753
Instruções do Tribunal de Contas	753
Resoluções da Assembleia Leg. Reg.	754
Despachos Conjuntos	757

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS

Avisos	761
--------------	-----

ARQUIVO HISTÓRICO

Contos do Reino e Casa, de Judite Cavaleiro Paixão e Maria Alexandra Lourenço, apresentado por António de Sousa Franco - Parte II (Continuação do nº 21/22)	763
---	-----

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Setembro de 1995	831
---	-----

INFORMACÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas	855
Publicações periódicas	865
Índices de assuntos	871
Índices de autores	874

ESTATUTO EDITORIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

rias conexas com as suas atribuições.

Assim, adoptando uma periodicidade semestral, com excepção do presente número, que reúne informação relativa ao período de Janeiro a Setembro de 1995, com a finalidade de permitir a divulgação oportuna de documentos relevantes para o Tribunal e que doutra forma só muito tardiamente seriam publicados, a Revista apresenta um conteúdo típico estruturado, em regra, nos seguintes capítulos ou secções:

Estudos

Documentos (Direito Comparado)

Publicação integral de acórdãos seleccionados

Crónica da jurisprudência seleccionada (sumários)

Crónica da legislação seleccionada (sumários)

Arquivo Histórico

Notícias

Informação bibliográfica.

O Director



(Prof. Doutor António de Sousa Franco)

ESTUDOS

**A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE CONTROLO DA GESTÃO
DA DÍVIDA PÚBLICA E AS TÉCNICAS *VALUE FOR MONEY* ***

por Teresa Nunes**

* Comunicação apresentada no International Symposium on Value for Money Auditing, Buenos Aires, 26 de Abril de 1995.

** Assessora do Tribunal de Contas de Portugal.

I - Introdução

A Comissão da Dívida Pública da INTOSAI lançou em 1992 um inquérito, junto das instituições superiores de controlo membros desta organização, que se integrava no projecto de elaboração de directrizes sobre o controlo da dívida pública. Uma das perguntas formuladas prendia-se com a realização de estudos sobre a eficiência, eficácia e economicidade dos procedimentos seguidos pelos Governos na emissão e na gestão da dívida pública. Das 63 respostas válidas recebidas, apenas 34 afirmavam que as respectivas instituições superiores de controlo procediam a este tipo de estudos. Portugal foi um dos que responderam negativamente, embora tenha manifestado a intenção de vir a adoptar no futuro as técnicas *value for money* na auditoria da gestão da dívida pública portuguesa.

Posteriormente, o subgrupo criado no seio da Comissão da Dívida Pública para preparar um projecto de directrizes sobre gestão e controlo da dívida pública (constituído pelas instituições superiores de controlo da Argentina, do Canadá e da Austrália) dirigiu-se às 34 instituições superiores de controlo que no inquérito afirmaram que procediam a auditorias *value for money*, solicitando-lhes informação mais detalhada sobre as características destes trabalhos. De acordo com o texto que este subgrupo elaborou baseado nas 23 respostas recebidas, a experiência destas instituições superiores de controlo em matéria de auditoria *value for money* da gestão da dívida pública é ainda muito limitada: os estudos realizados são parcelares e alguns deles poderiam mesmo classificar-se como auditorias de legalidade e financeiras de tipo tradicional.

À luz destes resultados, a experiência do Tribunal de Contas de Portugal parece-nos relevante. De facto, embora não se tenha realizado até hoje nenhuma auditoria *value for money* da gestão global da dívida pública portuguesa, os procedimentos de controlo correntemente adoptados no Tribunal de Contas são semelhantes a alguns dos que foram referidos por outras instituições superiores de controlo no trabalho acima citado.

Por outro lado, parece-nos que o estágio de desenvolvimento das auditorias *value for money* aplicadas à dívida pública evidenciado nesse trabalho decorre mais de problemas de ordem prática do que da pouca relevância do tema. Julgamos, então, que é importante que o processo de desenvolvimento das técnicas *value for money* tenha em consideração diferentes estruturas políticas, legais e económicas, e em particular diferentes tipos de dívida pública, porque os problemas inerentes a um elevado

peso da dívida pública fazem-se sentir em países com realidades muito diferentes.

Tomemos como exemplo o projecto de trabalho apresentado pelo Canadá na reunião de Otava da Comissão da Dívida Pública, em Julho do ano transacto. Ele tem como pressuposto uma dívida pública representada por títulos emitidos e transaccionáveis num mercado em que coexistem outros produtos financeiros concorrentes emitidos por entidades não pertencentes ao sector público. Nem todos os países apresentam esta estrutura de dívida pública. Por exemplo, em Portugal, e até há bem poucos anos, não existia, de facto, mercado de obrigações, a dívida pública era essencialmente constituída por empréstimos tomados pelo banco central e por instituições financeiras públicas (bancos e seguradoras) e o sistema financeiro era administrado pelo Estado, com adiante se explicitará.

Será que em casos como este não se podem utilizar técnicas *value for money*? Pensamos que não se pode dar uma resposta afirmativa a esta questão sem reflectir um pouco sobre ela. Propomo-nos, pois, com base na experiência portuguesa, lançar algumas pistas para esta discussão, já que este tema tem para nós um interesse particular no contexto da recente evolução a que se vem assistindo no nosso país e que se desenvolve em três vertentes: alterações na estrutura da dívida pública portuguesa e do sistema financeiro em geral, inversão da tendência de redução do peso da dívida pública portuguesa medido, por exemplo, pelo ratio dívida/PIB, e competências do Tribunal de Contas em matéria de controlo da dívida pública portuguesa. Assim, este trabalho abordará os seguintes pontos:

- * caracterização da dívida pública portuguesa — principais instrumentos de financiamento público utilizados, sua evolução recente e relações com o sistema financeiro em que se insere;
- * caracterização dos órgãos de gestão da dívida pública portuguesa;
- * caracterização do controlo exercido pelo Tribunal de Contas em matéria de emissão e gestão da dívida pública;
- * aplicação das técnicas *value for money* ao controlo da dívida pública, em particular no caso da dívida pública portuguesa.

II - Caracterização da dívida pública portuguesa

Apesar das importantes reformas que, desde a segunda metade dos anos 80 vêm sendo implementadas, a actual estrutura da dívida pública portuguesa (neste ponto vamos-nos referir apenas à dívida directa, isto é, excluimos as garantias) é ainda em parte o reflexo dos métodos de financiamento público utilizados após a revolução de 1974. De facto, até 1973 o problema da dívida pública era de reduzida dimensão (menos de 20% do PIB e um montante de cerca de 52 milhões de contos), como consequência do saneamento das finanças públicas efectuado nos anos 30 e de uma política de orçamentos equilibrados, apenas interrompida pelo o eclodir da guerra colonial nos anos 60.

A partir de 1974, podemos distinguir dois períodos: um que vai até 1985 e outro que se inicia em 1986 e vem até aos nossos dias¹. No primeiro destes períodos assistimos ao crescimento maciço da dívida pública em resultado de elevados déficits orçamentais, conjugados com uma forte inflação que potencia o crescimento nominal da dívida e a rápida substituição da dívida antiga por dívida mais recente. Como consequência, a dívida pública no final de 1985 elevava-se para cerca 2.200 milhões de contos representando 64% do PIB.

O segundo período caracteriza-se por uma preocupação de contenção do crescimento da dívida pública, que chegara a ultrapassar os 80% do PIB. Por outro lado, o abrandamento muito significativo do ritmo da inflação conduziu a uma rotação mais lenta dos empréstimos públicos. Este facto e o gradualismo da introdução das reformas no processo de financiamento público são responsáveis pela persistência de montantes significativos de dívida pública com características do período anterior.

¹ A fronteira aqui fixada é de certo modo arbitrária. 1985 é o ano da introdução dos bilhetes do Tesouro e marca uma reintrodução do mercado como meio de colocação de dívida pública; 1987 é o primeiro ano em que não há colocação de dívida pública no Banco de Portugal. Pelo meio fica o ano de 1986, ano em que se tentou a colocação de dívida pública com taxa de juro fixa. Por seu turno, 1985 é um ano de viragem da conjuntura económica. A partir de 1986 a retoma do crescimento económico, conjugada com a acentuada queda do preço do petróleo, criaram um ambiente propício à implementação de reformas em vários domínios. É ainda o ano da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, acto que teve diversas implicações ao nível das finanças públicas.

No período 1974-1985 o financiamento do Estado fazia-se quase exclusivamente com dívida colocada no Banco de Portugal² e em instituições monetárias e financeiras, de acordo com regras de repartição definidas pelo próprio Ministério das Finanças. Uma parte deste financiamento fazia-se mesmo mediante utilização de uma conta corrente sem juros, cujo descoberto autorizado atingia 10% das receitas correntes do Estado, utilizável para cobrir necessidades de tesouraria e que apenas devia estar saldada no termo de cada ano.

Note-se que o sistema financeiro tinha sido nacionalizado³ e que o Banco de Portugal conduzia a política monetária sob orientação do Governo. Por seu turno, a política monetária acomodava as elevadas necessidades de financiamento público controlando a oferta de moeda mediante a imposição de limites quantitativos ao montante do crédito concedido pelo sistema bancário aos restantes sectores da economia.

Existia controlo dos movimentos de capitais com o exterior e os câmbios eram fixados administrativamente. Também por via administrativa se estabeleciam as taxas de juro das operações bancárias activas e passivas que, a exemplo de outras praticadas nesse período, eram apenas taxas de curto prazo. A oferta de títulos no mercado, que era extremamente reduzido, estava dominada pelos títulos da dívida pública, não existindo alternativas para a colocação da poupança de particulares e de empresas que não fossem os depósitos a prazo em bancos nacionais.

Neste período, o Estado financiou-se internamente sempre com taxas de juro reais negativas⁴ e os empréstimos públicos, mesmo os de prazo até dez anos, eram emitidos com taxa de juro flutuante e indexada a referenciais fixados administrativamente. Por sua vez, a dívida externa era pouco significativa. Parte dela estava representada por empréstimos de organizações financeiras internacionais de ajuda ao desenvolvimento que também tinham custos inferiores aos de mercado.

O segundo dos períodos que acima definimos caracteriza-se pela gradual liberalização da economia de que resultaram importantes alterações no modo de financiamento público. Estas reformas compreendem:

² Em 1974 a dívida pública colocada no Banco de Portugal representou 81% de toda a dívida emitida nesse ano. Este ratio manteve-se quase sempre próximo dos 80% até 1984.

³ Exceptuam-se algumas participações estrangeiras pouco significativas e um banco ligado a uma instituição de solidariedade social.

⁴ Em 1985 o diferencial entre a taxa de inflação e a taxa média de juro da dívida pública era 5 pontos percentuais e em anos anteriores chegara mesmo a atingir mais de 10 pontos percentuais

- * a abertura do sector da banca e dos seguros à iniciativa privada
- * o fim da fixação administrativa das taxas de juro
- * a liberalização dos movimentos de capitais com o exterior e o fim dos limites quantitativos do crédito bancário
- * a alteração do estatuto do Banco de Portugal, (que passou a dispôr de maior independência face ao Governo), de que resultou a proibição de financiamento do Estado
- * a dinamização do mercado de capitais em particular na sua vertente obrigacionista
- * a introdução de novos instrumentos de dívida pública, colocados em mercado e, em parte, com taxas de juro fixas de médio e longo prazo.

Numa tentativa de quantificação destas alterações introduzidas no modo de financiamento público, procedemos a uma classificação⁵ da dívida pública por tipos de instrumentos utilizados, separando os que se podem considerar como emitidos em condições de mercado dos restantes. O quadro seguinte mostra os ratios (1) dívida interna emitida fora de mercado em percentagem da dívida interna total e (2) dívida interna emitida fora de mercado em percentagem da dívida total, calculados a partir do stock de dívida existente no termo de cada um dos anos aí referidos:

Ratios	1981	1985	1989	1993
(1)	85,2	86,5	49,8	36,2
(2)	65,4	55,5	40,8	31,9

Como se vê, a estrutura da dívida pública portuguesa vem-se modificando de modo muito significativo, mas ainda comporta elementos característicos de processos de financiamento hoje abandonados.

⁵ Nesta classificação considerámos como dívida emitida em mercado os bilhetes do Tesouro, os FIP, as OCA, os CLIP, as OT médio prazo e a dívida externa resultante de operações comerciais. Os certificados de aforro e o Tesouro Familiar foram sempre classificados como emitidos fora do mercado, embora no segundo período considerado a existência de aplicações concorrentes possa levar a que se considere que estes títulos da dívida pública foram emitidos tendo em conta a existência destas alternativas.

III - Caracterização dos órgãos de gestão da dívida pública portuguesa

É pacífico, parece-nos, que o tipo de controlo da dívida pública que pode ser feito em cada caso concreto depende, entre outros factores, do modo como se encontra organizada a administração desta actividade. O inquérito da Comissão da Dívida Pública da INTOSAI mostrou que a este nível as diferenças de país para país são significativas. Assim, para quem não esteja a par da realidade portuguesa, faremos uma brevíssima descrição das principais características dos órgãos encarregados da gestão da dívida pública portuguesa, tal como existe nos dias de hoje. Nos últimos anos apenas se tem assistido a alterações pontuais, e pouco significativas para o tema que aqui abordamos, na estrutura da administração da dívida pública portuguesa. Por esta razão não nos vamos debruçar sobre a evolução dos aspectos administrativos.

Em Portugal a dívida pública directa e a garantida são essencialmente emitidas por dois departamentos do Ministério das Finanças, a Direcção-Geral da Junta do Crédito Público e a Direcção-Geral do Tesouro. Alguns organismos autónomos da administração pública também emitem dívida que, à luz do projecto de definição proposto pela Comissão da Dívida Pública da INTOSAI, deveria ser considerada como dívida pública embora a definição formalmente utilizada em Portugal o não faça. Esta dívida é emitida mediante autorização do Ministro das Finanças, pelo que se poderá dizer que este ministério controla⁶ a emissão de toda a dívida classificável como dívida pública, com excepção da dívida pública regional. A gestão da dívida emitida por cada departamento ou serviço é por ele assegurada, embora o Governo exerça um poder de controlo e orientação política global, mais acentuado no caso dos departamentos do Ministério das Finanças.

Para além desta dívida pública, existe ainda a chamada dívida pública regional, emitida pelas regiões autónomas da Madeira e dos Açores. A regulamentação do processo de emissão de dívida pública regional é recente. O Parlamento fixa limites quantitativos anuais de endividamento regi-

⁶ Este controlo decorre de uma competência legalmente atribuída ao Ministério das Finanças desde há muitos anos, mas não se pode afirmar que tenha sido sempre e plenamente exercida.

onal, tendo em conta os objectivos macroeconómicos e as orientações de política monetária traçados pelos órgãos de soberania para o todo nacional, e a emissão da dívida é feita pelos órgãos competentes da administração regional, após autorização da respectiva assembleia legislativa regional. A emissão de dívida externa depende ainda de autorização prévia do Parlamento. A gestão da dívida emitida é também da competência da administração regional. O controlo externo da dívida pública regional é executado pelas secções regionais do Tribunal de Contas.

A actuação daqueles departamentos do Ministério das Finanças no campo da emissão de dívida pública enquadra-se em limites quantitativos e qualitativos fixados pelo Parlamento no exercício de competências que a Constituição⁷ e a lei lhe atribuem. Na prática, aquilo a que vimos assistindo é que os orçamentos do Estado para cada ano, aprovados por lei do Parlamento, fixam o montante máximo de endividamento líquido adicional, a atingir durante o exercício através da emissão de empréstimos directos de prazo superior a um ano, o montante máximo para emissão de empréstimos de curto prazo e o montante máximo de novas garantias a conceder pelo Estado nesse exercício. Para os novos empréstimos de prazo superior a um ano, o Parlamento fixa ainda algumas condições gerais que se prendem com as finalidades dos empréstimos, os tomadores - internos ou externos, particulares ou institucionais, etc, - o prazo e outras condições financeiras, embora o faça de modo bastante flexível e genérico. Por exemplo, as condições financeiras são estabelecidas impondo apenas que não sejam mais gravosas do que as prevalecentes no mercado, em matéria de prazo, taxa de juro e outras. Além disso, embora o Parlamento fixe alguns montantes máximos ou mínimos para certos instrumentos específicos, autoriza o Governo a proceder à sua substituição, se as condições do mercado assim o aconselharem e esta avaliação é também da competência do Governo. As restantes condições são estabelecidas pelo Governo aquando de cada emissão. Para as garantias o Parlamento fixa apenas limites ao montante total dos empréstimos que podem em cada ano beneficiar delas, subdivididos em empréstimos internos e externos.

As competências em matéria de administração da dívida pública distribuem-se pelos dois departamentos já referidos consoante o tipo de instrumento financeiro que titula a dívida e não segundo qualquer outro cri-

⁷ O art.º 164º alínea i) da CRP estabelece como competência da Assembleia da República (designação dada ao Parlamento português) "autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais, e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano pelo Governo".

tério, como por exemplo a natureza das funções executadas. A afectação dos diversos instrumentos pelos dois departamentos não tem seguido critérios muito consistentes no tempo, pelo que não vamos desenvolver aqui este aspecto. Refira-se apenas que a Direcção-Geral do Tesouro administra essencialmente a dívida de prazo não superior a um ano e a dívida externa de qualquer prazo e que a Direcção-Geral da Junta do Crédito Público administra essencialmente a dívida interna representada por títulos de prazo superior a um ano.

Para além destes departamentos, o Ministério das Finanças conta ainda com um Fundo, o Fundo de Regularização da Dívida Pública, que tem por finalidade principal transaccionar títulos de dívida pública em mercado secundário, com o objectivo de regularizar o montante de títulos de dívida pública na posse do público e as suas cotações. Na sequência do colapso deste mercado que se registou após 1974, o Fundo perdeu muita da sua importância, tendo-lhe sido recentemente atribuídas novas competências que não se enquadram na administração da dívida pública.

IV - Caracterização do controlo exercido pelo Tribunal de Contas em matéria de dívida pública

O Tribunal de Contas viu há poucos anos alterada a sua lei orgânica, culminando um processo de modernização encetado em 1986. A sua nova lei orgânica, Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1990, concebe o Tribunal de Contas como um órgão independente de controlo externo de toda a administração pública central, regional e local, com excepção das empresas públicas. O controlo exercido pelo Tribunal de Contas tem como âmbito principal a fiscalização de legalidade financeira e, se bem que o controlo orientado para a rentabilidade, a eficácia, a eficiência e a economicidade dos actos da administração não constitua uma sua competência autónoma, pode exercê-lo como parte integrante do controlo de legalidade, quando leis concretas o determinem. E tem-no feito, se bem que não em matéria de dívida pública. Vejamos, então como tem sido exercido este controlo.

Em primeiro lugar gostaríamos de referir a competência atribuída ao Tribunal de Contas de emitir as instruções que sejam indispensáveis ao exercício das suas competências e que são obrigatórias para as entidades sujeitas à sua jurisdição. Trata-se de uma competência complementar do Tribunal, mas como tem sido usada para a obtenção prévia de informação

necessária ao próprio exercício do controlo, parece-nos pertinente abordá-la em primeiro lugar.

No exercício desta competência, o Tribunal de Contas emitiu em Novembro de 1990 instruções sobre elementos de informação que os dois departamentos do Ministério das Finanças encarregados da gestão da dívida pública devem colocar à sua disposição com periodicidade mensal, trimestral e anual. Trata-se de informação mais detalhada do que aquela que é divulgada pelo Governo e com maior actualidade porque o envio da informação deve ser feito até ao décimo dia útil do mês posterior ao termo do período a que se reporta. E, a qualquer momento, o Tribunal de Contas pode determinar novas obrigações de prestação de informação relevante para o controlo que exerce. Pensamos que esta competência é de primordial importância para um correcto desenvolvimento do controlo externo, tanto mais que, usualmente, o Governo português divulga informação muito tardiamente e, por vezes, de forma bastante incompleta. Por este meio podem ser ultrapassadas muitas das preocupações manifestadas por algumas instituições superiores de controlo em matéria de obtenção de informação.

Neste ponto, recordaria a discussão havida no seio da Comissão da Dívida Pública a propósito do meio de divulgação de informação sobre dívida pública. No caso de Portugal, o poder de obter informação de que o Tribunal de Contas dispõe é quase ilimitado e na prática tem vindo a utilizá-lo com o objectivo de aumentar os meios de apreciação da gestão da dívida pública. Parece-nos, no entanto, que deve existir uma distinção entre a informação que é prestada ao órgão de controlo externo e a que é colocada à disposição do público em geral. Neste último caso, entendemos que devem ser tomadas algumas precauções, por forma a não prejudicar a própria gestão da dívida pública. Pense-se, por exemplo, mas não exclusivamente, numa situação de renegociação de empréstimos públicos. A divulgação de alguns detalhes pode enfraquecer o poder negocial do Estado.

Reportando-nos ainda à dívida pública, o Tribunal de Contas exerce as suas competências de controlo a dois níveis: uma fiscalização *a priori*, dita fiscalização prévia, que se exerce na fase que precede a emissão de dívida pública, e uma fiscalização *a posteriori*, dita fiscalização sucessiva, que em geral tem periodicidade anual e coincide com o julgamento das contas dos organismos intervenientes na gestão da dívida pública e ainda com a emissão de um parecer sobre a conta da administração pública, que o Governo anualmente apresenta ao Parlamento.

Na fiscalização *a priori*, o controlo exerce-se sobre cada um dos contratos ou outros instrumentos que especifiquem as características da dívida que o Governo pretende emitir (obrigações gerais ou outros) e visa, fundamentalmente, verificar se a emissão em causa respeita os limites quantitativos e qualitativos fixados pelo Parlamento, quer em si mesma quer em conjunto com outras emissões já efectuadas no ano em curso⁸ e se a emissão é feita pelos órgãos da administração competentes para o efeito. Aqueles documentos são submetidos ao Tribunal de Contas acompanhados de toda a documentação necessária à sua apreciação e a emissão da dívida só pode realizar-se após uma decisão favorável do Tribunal (concessão de visto). Este tipo de fiscalização exerce-se também sobre as alterações de condições essenciais (montante, taxa de juro, moeda de denominação e tipo de instrumento) de empréstimos públicos que o Governo pretenda introduzir posteriormente à respectiva emissão. A fiscalização *a priori* exerce-se também sobre a dívida emitida por organismos autónomos da administração pública e pelas regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

Se bem que a fiscalização *a priori*, em geral, não seja muito consentânea com a independência de que deve gozar o controlo externo face às entidades sujeitas a controlo, parece-nos que em matéria de dívida pública (e até talvez de outros contratos de grande importância financeira) este tipo de verificação prévia tem plena justificação. De facto, uma análise preliminar, mesmo que circunscrita a alguns aspectos fundamentais das operações em causa, permite evitar a consumação de actos que trariam graves e irreversíveis prejuízos para o Estado. Como curiosidade, gostaria de referir que, durante muitos anos, a emissão dos empréstimos públicos em Portugal era previamente aprovada pelo Tribunal de Contas e por um órgão em que estavam representados os credores do Estado, isto é os tomadores de dívida pública.

A existência de controlo *a priori* da emissão de empréstimos públicos tem permitido não só evitar a realização de operações desconformes com as autorizações parlamentares concedidas ao Governo, mas ainda incentivar a introdução de aperfeiçoamentos na legislação que enquadra o recurso ao crédito público, de que destacamos a clarificação das competências do Parlamento e do Governo em matéria de fixação das condições dos empréstimos (vide Lei nº12/90, de 7 de Abril).

⁸ Recorde-se que os limites fixados pelo Parlamento são, em geral, expressos em termos de acréscimos de endividamento líquido, pelo que as emissões de cada ano devem ser apreciadas cumulativamente.

A fiscalização *a posteriori*, por seu turno, compreende dois tipos de controlo distintos: o julgamento de contas dos organismos que têm a seu cargo a gestão da dívida pública (Fundo de Regularização da Dívida Pública e Junta do Crédito Público, em particular esta última) e a emissão de pareceres sobre a conta anual de toda a administração pública elaborada pelo Governo (Conta Geral do Estado), que tem como destinatário o Parlamento, e sobre as contas anuais das regiões autónomas da Madeira e dos Açores, elaboradas pelos respectivos Governos Regionais para apresentação às Assembleias Legislativas Regionais. Aquele julgamento visa apreciar a legalidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas, bem como verificar se as condições dos contratos celebrados pelos organismos eram as mais vantajosas para o Estado no momento em que se realizaram⁹.

O controlo do Tribunal de Contas sobre a legalidade das receitas e das despesas realizadas por organismos da administração pública realiza-se mediante auditorias que extravasam em muitos casos a simples auditoria financeira e de legalidade. De facto, a Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado estabelece o princípio da economia, da eficiência e da eficácia das despesas públicas, pelo que a verificação da legalidade acaba abrangendo também estes aspectos. É o que se passa com a gestão da dívida pública, porque se num primeiro momento a emissão de dívida se traduz numa receita, os seus efeitos principais são a assunção de obrigações de pagamento para o futuro. Outro aspecto que tem sido sujeito a controlo pelo Tribunal de Contas é o da organização dos serviços intervenientes directa e indirectamente na gestão da dívida pública, em particular dos sistemas de controlo interno aí implementados.

Nos pareceres que o Tribunal de Contas emite sobre a Conta Geral do Estado e sobre as contas das regiões autónomas são apreciados de uma forma mais desenvolvida os aspectos globais da gestão da dívida pública. Entre eles destacamos:

- * as características dos novos empréstimos e das garantias concedidas durante o ano;

⁹ Esta competência inseria-se anteriormente na fiscalização *a priori* e implicava algumas dificuldades de execução no caso dos empréstimos públicos, dado que o tempo necessário à sua realização não é compatível com a celeridade inerente à emissão de dívida.

- * as receitas obtidas, comparação com as necessidades de financiamento efectivo e aplicações financeiras dos eventuais excedentes de tesouraria;
- * a evolução da situação do endividamento público e dos encargos que lhe estão associados, nomeadamente mediante a utilização de certos ratios e a consideração dos efeitos das variações cambiais no valor da dívida pública externa;
- * a utilização¹⁰ dos fundos obtidos;

para além de questões de conformidade legal e de regularidade contabilística, de que destacamos a verificação *a posteriori* do cumprimento dos limites fixados pelo Parlamento para o acréscimo de endividamento anual líquido e para a concessão de novas garantias do Estado.

V - As técnicas *value for money* no controlo da dívida pública

O recurso ao endividamento público integra-se no processo global de financiamento da actividade do Estado. Neste plano, a questão principal é a da repartição de um dado volume de necessidades de financiamento pelas diversas fontes de receita, em particular entre dívida versus impostos ou património. As diferentes escolhas que se podem fazer neste campo têm implicações diferentes em matéria de custos. No entanto, a aplicação de técnicas *value for money* é aqui afastada pela natureza essencialmente política das decisões.

Num outro plano, podemos encarar as técnicas *value for money* como instrumento de avaliação dos custos de obtenção de um dado volume de recursos financeiros e dos custos de gestão da dívida pública que em cada momento existe como resultado de decisões tomadas ao longo do tempo. Neste caso, temos, por um lado, questões relativas à estrutura dos instrumentos utilizados para obter aqueles recursos (mutuantes, prazos, taxas de

¹⁰ A grande maioria dos empréstimos públicos destina-se ao financiamento da actividade do Estado em geral, isto é, não está consignada a uma finalidade específica, mas há empréstimos que foram contraídos para o financiamento de determinados projectos, como por exemplo os do Banco Mundial e do Banco Europeu de Investimento.

juro, moedas, etc.) e, por outro, questões ligadas aos processos de gestão postos em prática (pagamento atempado do serviço da dívida, uso de mecanismos de redução do risco cambial, aplicações dadas a excedentes pontuais de tesouraria, etc.). A avaliação global destes custos pode ser difícil e implica a existência de termos de comparação, em geral constituídos por indicadores obtidos a partir do funcionamento dos mercados financeiros.

Voltemos, então, à questão que inicialmente colocámos: no caso de uma dívida pública como a portuguesa, a instituição de controlo externo pode utilizar técnicas *value for money*? Parece-nos que a resposta pode ser afirmativa se for adoptada uma abordagem parcial e gradualista, isto é, se não for exequível dar início à aplicação de técnicas *value for money* no controlo da dívida pública efectuando estudos de âmbito global, poder-se-á começar por estudos de âmbito parcial. A sua realização pode proporcionar a experiência necessária ao desenvolvimento das metodologias e ao alargamento do âmbito de aplicação. Vejamos alguns exemplos do que poderiam ser, no caso português, estes estudos de âmbito parcial:

* Avaliação da adequação do volume de recursos financeiros, obtidos mediante a emissão de dívida pública, às necessidades de financiamento do Estado: embora o montante de dívida pública a emitir obedeça a limites máximos fixados pelo Parlamento, é ao longo da execução do orçamento do Estado que são conhecidos os montantes exactos das necessidades de financiamento e os momentos em que se fazem sentir essas necessidades. A desarticulação entre as datas de emissão de dívida pública e os momentos em que os recursos são necessários traduzem-se em excedentes ou em rupturas de tesouraria. Ambas as situações acarretam custos que devem ser evitados na medida do possível. Assim, a evolução da tesouraria é um indicador da qualidade da gestão da dívida pública, que merece ser avaliado em conjugação com as aplicações financeiras dadas a eventuais excedentes.

* Avaliação da escolha das moedas de denominação dos empréstimos externos: quando o país enfrentou dificuldades de ordem cambial, o Estado recorreu ao financiamento externo, não porque necessitasse de divisas para fazer face às suas despesas que geralmente são em moeda nacional, mas sim por ser a única entidade com credibilidade junto dos financiadores externos. A opção pelo financiamento em moeda diferente da moeda nacional comporta risco de câmbio e, por vezes, risco de taxa de juro. A avaliação dos custos gerados por este tipo de empréstimos ao longo da sua

vida, incluindo eventuais operações de trocas de moeda, pagamentos antecipados e outras medidas de gestão tomadas, comparando-os com os custos de financiamentos em moeda nacional, que constituiriam alternativas internas de obtenção de recursos, caso não estivessem envolvidos outros objectivos de política económica, é outra das abordagens parcelares que nos parece exequível e interessante de desenvolver.

* Avaliação dos custos administrativos associados a instrumentos de financiamento específicos: perante situações de elevada depreciação da moeda de um país, pode acontecer que certos títulos de dívida pública em circulação venham rapidamente a apresentar denominações muito baixas. Consequentemente, o serviço desta dívida envolve a realização de numerosos pagamentos sendo cada um deles de pequeno montante. Os custos administrativos tornam-se proporcionalmente elevados. As opções de gestão a tomar vão no sentido da desmaterialização dos títulos ou da sua substituição por outros de maior denominação. A inércia dos serviços, no entanto, tende a manter as situações inalteradas. Casos como este levam-nos a pensar que se justifica avaliar os procedimentos de gestão corrente da dívida pública, em particular na óptica dos custos administrativos envolvidos, mesmo que esta análise se restrinja apenas a uma parte da dívida pública.

Os exemplos poderiam multiplicar-se, mas os que enunciámos parecem suficientes para sustentar a razoabilidade de uma introdução gradual das técnicas *value for money* no controlo da emissão e da gestão da dívida pública, mesmo nos casos em que não é possível encarar a hipótese de uma análise global da gestão da dívida pública. Fazê-lo ou não é, porém, uma opção de cada instituição de controlo.

**CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO
DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA**

por: João Franco do Carmo *

* Assistente da Faculdade de Direito. Advogado.

AOS MEUS AVÓS,
MARIA DA GLÓRIA, JOSÉ BENTO e ANTÔNIO, que Deus tem,
e MARIA CÂNDIDA.

NOTA PRÉVIA

O texto agora publicado corresponde, com pequenos ajustamentos, à dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas que defendemos, em 2 de Março do corrente ano, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Tendo esse trabalho sido discutido cerca de três anos depois de elaborado e apresentado, natural é que ressinta, no momento da sua publicação, alguma desactualização, mormente por não aproveitar a jurisprudência do Tribunal de Contas entretanto produzida e não perspectivar, no que poderá ter de relevante na matéria, a aplicação - aliás, ainda longe de estar generalizada - do novo regime de administração financeira e da tesouraria do Estado (contidos, respectivamente, nos Decretos-Lei nº 155/92, de 28 de Julho e nº 275-A/93, de 9 de Agosto).

Pareceu, ainda assim, de interesse divulgá-lo, na medida em que possa contribuir para a boa caracterização e compreensão do instituto da responsabilidade financeira, dissipando alguns equívocos, dúvidas e resistências que se têm suscitado e podem reflectir - como se têm reflectido já - na sua aplicação.

Querendo agradecer, como é de praxe, a todos quantos, com o seu saber, paciência e amizade, nos auxiliaram a minorar os nossos erros ou de algum modo nos apoiaram, permitimo-nos aqui realçar, com particular gratidão, os Senhores Drs. José Tavares, Lídio de Magalhães, Guilherme d'Oliveira Martins, Maria José Rangel de Mesquita, Rogério Manuel Fernandes Ferreira e Carlos Caboz Santana.

Uma palavra final, de público reconhecimento, é devida ao Senhor Professor Doutor António de Sousa Franco, Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, tanto pela abertura e disponibilidade que sempre nos concedeu e com que nos incentivou a avançar um pouco mais nestes domínios do direito financeiro público (avanço que, naturalmente, temos por continuável, *inclusive* no tema aqui estudado), como pela oportunidade da presente publicação, que nos honra e responsabiliza.

Lisboa, 17 de Março de 1995

«(...) na hora de torvos pesadelos que por nós passa, hora de apertado poupar em nome da própria salvação do património humano, teem os povos sobretudo de ter em conta essas duas forças enormes sem as quais não há governo que governe nem projecto que triunfe: a economia e a responsabilidade».

Armindo Monteiro, Do Orçamento Português, II, Lisboa, 1992

ÍNDICE

Nota prévia	39
-------------------	----

INTRODUÇÃO

1. Justificação	47
2. Sequência	49

TÍTULO I

FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

E CONCEITOS DE RESPONSABILIDADE

CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

3. O conceito jurídico de responsabilidade	51
4. O problema da responsabilidade orçamental	53
5. A responsabilidade em geral por actos financeiros	
A) Introdução	55
B) Responsabilidade dos titulares de cargos políticos	56
C) Responsabilidade dos funcionários e agentes públicos	59

CAPÍTULO II

RESPONSABILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS E RESPONSABILIDADE FINANCEIRA; QUESTÕES DE ENQUADRAMENTO

6. Generalidades	64
7. O problema da responsabilidade civil dos funcionários.....	66
8. A responsabilidade financeira como categoria autónoma.....	69
9. A chamada responsabilidade administrativa por multa; sua natureza jurídica. Remissão	76

TÍTULO II

CONCEITO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES E DIREITO COMPARADO

SECÇÃO I - ANTECEDENTES

10. Generalidades	80
11. Nota histórica;	
1) Dos primeiros reinados ao constitucionalismo liberal	81
12. Continuação;	
2) Do constitucionalismo liberal à última reforma do Tribunal de Contas	86

SECÇÃO II - DIREITO COMPARADO

13. Preliminar	95
14. Soluções propostas pelo direito comparado; 1) Espanha	96
15. Continuação; 2) França	102
16. Continuação; 3) Itália	107
17. Continuação; 4) Brasil	112
18. Referência à solução vigente em Cabo Verde; conclusão	115

CAPÍTULO II

A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA;

CARACTERIZAÇÃO E REGIME SUBSTANTIVO

SECÇÃO I - CARACTERIZAÇÃO GERAL

19. Nota prévia.	119
20. Pressupostos da responsabilidade financeira	121
21. Continuação;	
A) Controlo jurisdicional sucessivo da actividade financeira... 123	
22. Continuação;	
B) Infracção financeira	129
23. Noção de responsabilidade financeira; a <i>obrigação de repor</i> . 136	

24. Escopo e interesses a tutelar.....	138
SECÇÃO II - O REGIME JURÍDICO DA <i>OBRIGAÇÃO DE REPOR</i>	
25. Razão de ordem	142
26. Factos constitutivos; 1) Alcance ou desvio.....	143
27. Continuação; 2) Pagamento indevido	156
28. Outros factos constitutivos; enunciação de problemas.....	165
29. Objecto da obrigação de repor	167
30. Modificação e extinção	171
31. Transmissibilidade <i>mortis causa</i>	174

CAPÍTULO III

CONTROLO DOS DINHEIROS COMUNITÁRIOS EM PORTUGAL E RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

32. Colocação do problema	176
33. O controlo externo das finanças comunitárias	177
34. Responsabilidade e controlo interno das finanças comunitárias	179
35. Controlo financeiro <i>in loco</i> e cooperação entre tribunais de contas	181

CAPÍTULO IV

RESPONSABILIDADE E CONTROLO FINANCEIRO;

ALGUNS PROBLEMAS

36. Visão crítica.....	185
37. Visão prospectiva	190

CONCLUSÕES

38. Conclusões.....	193
Bibliografia	201

INTRODUÇÃO

1. JUSTIFICAÇÃO

I - A fiscalização da actividade financeira desenvolvida pelas entidades públicas, *maxime* pelo Estado⁽¹⁾, constitui um postulado essencial da organização das sociedades hodiernas⁽²⁾.

Interessa e respeita a todos os cidadãos, principalmente por serem também contribuintes, a forma como são administrados ou geridos os meios económicos postos à disposição do Estado com vista a satisfazer necessidades públicas. Com acuidade particular, como se compreende, desde que as finanças se dizem *activas e funcionais*⁽³⁾, envolvendo a transferência de maiores recursos para a esfera estadual (e do sector público em geral).

A ideia de fiscalização da actividade financeira pública representa o corolário necessário da própria instituição orçamental, na medida em que esta visa assegurar a disciplina rigorosa dos dinheiros públicos, dinheiros de *todos* finalisticamente orientados para o *bem comum*.

Impõe-se-á, para que essa disciplina não seja frustrada, a consideração de outra ideia, afinal um reverso lógico da ideia de *fiscalização*⁽⁴⁾: a ideia

⁽¹⁾ Sobre a extensão do conceito de actividade financeira a sectores extra-estaduais e a entidades infra-estaduais, vd. Professor SOUSA FRANCO, Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol I, Lisboa, 1974, págs. 55 e segs., e Finanças Públicas e Direito Financeiro, 2ª ed., Coimbra, 1988, págs 93 e seguinte. Salvo referência expressa a outras entidades públicas (v.g. Regiões Autónomas, Autarquias Locais, etc), é ao Estado-Administração Central que nos reportamos ao longo do trabalho.

⁽²⁾ A sua consagração com maior relevo institucional correspondeu ao constitucionalismo liberal, com o surgimento da instituição orçamental. Não se ignoram, todavia, os antecedentes históricos da fiscalização das finanças públicas, mormente em Portugal, a que brevemente se faz alusão, quanto ao objecto do presente trabalho, infra, Parte II, Capítulo I, secção I.

⁽³⁾ Sobre a dicotomia finanças clássicas - finanças modernas, vd., por todos, Professor SOUSA FRANCO, Manual..., cit., págs. 428 e seguintes. Parece preferível a distinção entre finanças neutras e finanças activas e funcionais (cfr., neste sentido, Prof. SOARES MARTÍNEZ, Introdução ao Estudo das Finanças, Lisboa, 1967, pag. 165), aliás hoje prevalente (cfr. Prof. SOUSA FRANCO, Finanças..., cit., págs. 53 e segs.).

⁽⁴⁾ O Professor SOUSA FRANCO distingue entre fiscalização e responsabilização adentro da noção, mais ampla, de controlo: "Fala-se de fiscalização quando um órgão ou entidade prática os actos necessários para prevenir, apurar ou corrigir erros ou irregularidades da execução orçamental e a ajustar aos objectivos. Fala-se da responsabilização quando o objectivo do controlo é o apuramento de eventuais erros ou irregularidades, quer para ilibar as entidades contro-

de *responsabilização*, que aponta para o objectivo do apuramento de eventuais erros, irregularidades ou infracções no funcionamento interno da actividade financeira, com as consequências legais daí decorrentes para o agente que praticou os actos correspondentes⁽⁵⁾.

Podemos, assim, descortinar o conceito de responsabilidade em geral pela prática de actos financeiros, que por sua vez abrange formas de responsabilidade de natureza muito diversa, como sejam a responsabilidade *política*, a responsabilidade *civil*, a responsabilidade *criminal* e a responsabilidade *disciplinar*. Falar-se-à, a par disso, de uma responsabilidade dita *financeira* ou, como geralmente e designada, responsabilidade financeira "stricto sensu"⁽⁶⁾.

II - Sobre esta última forma de responsabilidade, que se enquadra e exercita no âmbito do direito financeiro⁽⁷⁾, não existe em Portugal uma reflexão e estudo suficientes⁽⁸⁾, além de o próprio quadro normativo aplicável ter vindo a propiciar inúmeras dificuldades, desde logo na sua caracterização jurídica, como também na sua aplicação prática⁽⁹⁾.

ladoras, quer para promover a respectiva efectivação das formas de responsabilidade que ocorram (Finanças..., cit. pág. 402).

⁽⁵⁾ Outro tipo de consequências genéricas emergentes da prática de actos financeiros ilegais ou irregulares são as que se repercutem no plano do valor jurídico do acto, e já não quanto à situação do agente que o praticou ou a outros com ele relacionados. Sobre o assunto, cfr. Professor SOUSA FRANCO, Finanças..., cit., pág. 422.

⁽⁶⁾ Sem esquecer a ideia de responsabilidade (política) pelo conjunto da execução orçamental, distinguimos no presente trabalho entre responsabilidade em geral por actos financeiros e responsabilidade financeira "stricto sensu", sendo apenas esta última noção objecto de aprofundamento (vd. infra, Cap. II e Parte II). Daqui em diante designaremos esta última figura, simplesmente, responsabilidade financeira.

⁽⁷⁾ Damos como assente a "vexata quaestio" da autonomia substancial do Direito Financeiro, sem prejuízo de a recordarmos incidentalmente a propósito da fundamentação da natureza autónoma da própria responsabilidade financeira. Vd. infra, págs.

⁽⁸⁾ Reconhece-o o Professor SOUSA FRANCO, em prefácio à obra de JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, Tribunal de Contas (legislação anotada), Coimbra, 1990, pág. 46. É aquele, aliás, o Autor que, em Portugal, nas sucessivas edições dos seus manuais universitários, mais atenção dedicou ao instituto em apreço. Vd., também, GUILHERME D' OLIVEIRA MARTINS, Constituição Financeira, 2º vol., A.A.F.D.L., 1984/5, págs. 358 e segs. No passado recente, os únicos autores que tratam o tema são A. CELSO LOUSADA, Responsabilidades Financeiras (subsídios para um estudo), Lisboa, 1959, e ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA, O Tribunal de Contas, T.C., 1962, especialmente págs. 148 e segs..

⁽⁹⁾ Terão assim plena razão de ser as palavras incisivas do Prof. ARMINDO MONTEIRO, a fechar o seu tratado fundamental sobre o Orçamento: "(...) A prodigalidade das suas vegetações do direito financeiro português desnorteia e confunde. As leis são às centenas; a cada arti-

Entretanto, o instituto da *responsabilidade financeira* veio a ser objecto de recentes alterações legislativas, consubstanciadas na Lei de Reforma do Tribunal de Contas⁽¹⁰⁾, que entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1990.

A falta de uma elaboração dogmático-conceptual suficiente, por um lado, e as exigências práticas de clarificação daquela figura ligadas aos novos contornos legislativos, constituem, do mesmo passo, as grandes dificuldades e as razões determinantes do tema em apreço.

Propomo-nos, assim, a partir das soluções acolhidas no direito financeiro português, contribuir para a delimitação do conceito de responsabilidade financeira, com a caracterização dos principais aspectos do seu regime jurídico substantivo.

Decerto não temos o propósito, ou a veleidade, de esgotar o assunto nas suas inúmeras facetas, designadamente a perspectiva processual, mas, antes, o de proceder a uma reflexão com alguma detença sobre aquele conceito de responsabilidade no direito financeiro português.

2. SEQUÊNCIA

I - O presente trabalho consta de duas partes.

- a) Constitui a primeira uma parte preliminar e de enquadramento geral, em que sumariamente aludiremos à ideia jurídica de responsabilidade e aos vários conceitos de responsabilidade que podem relevar do quadro de fiscalização da actividade financeira pública em Portugal: por um lado, a *responsabilidade orçamental*; por outro, as diversas formas de responsabilidade eventualmente emergentes da prática de actos financeiros ilícitos (ilegais ou irregulares, por contrários à lei ou a actos prévios de natureza infra-legal), consoante possam atingir os titulares de cargos políticos (responsabilidade *política, civil e criminal*) ou os funcionários e agentes públicos (responsabilidade *civil, criminal e disciplinar*).

go - como nas profundas florestas da Índia sagrada a ramaria se enlaça em tecidos de malha impenetrável à própria luz - cerradamente, cosem-se, pelos anos fora, emendas, revogações, alterações tantas, que a obscuridade os domina quasi a todos. Cada disposição tem o seu romance longo e difuso. A torrente esconde os grandes princípios. As dificuldades surgem, em multidão, mal se tenta saber o que está em vigor; dilatam-se com a interpretação e a relação dos diplomas; atingem a sua acuidade máxima com o delinear da teoria (...)" (Do Orçamento Português, tomo II, Lisboa, 1922, págs. 453 e seg.).

⁽¹⁰⁾ Lei N° 86/89, de 8 de Setembro.

Também nesta primeira parte teremos oportunidade de introduzir o conceito de *responsabilidade financeira*, a fim de proceder ao respectivo enquadramento no âmbito da fiscalização financeira e entre os demais conceitos de responsabilidade antes enunciados, justificando a autonomia própria que, em nosso entender, lhe deve ser reconhecida.

Do conceito de responsabilidade financeira distinguiremos, ainda, o de *responsabilidade administrativa por multa*, que releva de idêntica sede normativa (e do exercício da mesma jurisdição).

- b) É na segunda parte que nos iremos debruçar, em especial, sobre o conceito de responsabilidade financeira.

Começaremos por aludir aos antecedentes histórico-institucionais e normativos em que se enquadra e descortina a figura em Portugal. Faremos, depois, menção a algumas soluções de ordenamentos jurídicos estrangeiros, numa referência sincrónica de direito comparado.

Procederemos, posto isso, à caracterização fundamental da responsabilidade financeira e ao estudo do seu regime jurídico. É nosso propósito, neste contexto, reunir elementos que contribuam para a delimitação dogmático-conceptual da responsabilidade financeira e, concomitantemente, para a interpretação e aplicação das normas actualmente vigentes no direito financeiro português sobre a matéria.

Impõe-se, em seguida, dada a existência de finanças públicas comunitárias (*supranacionais*) em Portugal, reguladas por normas próprias e autónomas (de direito financeiro comunitário), estudar a articulação a estabelecer entre o controlo financeiro exercido no quadro das Comunidades Europeias e o controlo nacional a que se reporta o instituto da responsabilidade financeira.

Dedicaremos ainda algumas palavras breves a uma visão de conjunto, crítica e prospectiva, sobre a aplicação da figura estudada no confronto das exigências que, em geral, se colocam actualmente ao exercício do controlo financeiro do Estado.

II - Salientaremos, a terminar, as principais afirmações e juízos de opinião produzidos ao longo do texto e que, em razão da sua importância, se tomarão por conclusões.

TÍTULO I

FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONCEITOS DE RESPONSABILIDADE

CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

3. O CONCEITO JURÍDICO DE RESPONSABILIDADE

I - A noção de responsabilidade encontra a sua raiz etimológica nos vocábulos latinos *responsus* (do verbo *respondeo*, que significa responder) e *habilitas* (capacidade). Corresponde, por isso, a ideia geral de *responder* (ou melhor, capacidade de responder) ou de *prestar contas* dos próprios actos. Pressupõe, naturalmente, a natureza livre e racional do homem e a possibilidade que este tem de se comprometer. Sendo, por princípio, intencional no seu agir, há-de ele responder ou assumir as consequências dos seus actos.

O termo responsabilidade veio, todavia, na linguagem comum, a adquirir significados diversos. Quando referimos que alguém é responsável por determinado serviço ou organismo, o que temos em mente é o exercício da respectiva chefia, direcção ou tutela. Quando se alude às responsabilidades do mutuário emergentes de um contrato de empréstimo, a ideia reporta-se ao valor dos débitos ou encargos que oneram aquele em relação ao mutuante (credor). Fala-se, também, da responsabilidade de alguém por certo dano ou prejuízo causado a outrem, que inculca a existência de uma relação directa entre aquele sujeito e o resultado negativo a que deu origem. E os exemplos poderiam multiplicar-se.

II - Pertencendo o direito às ordens normativas, caracteriza-o a imperatividade da sua aplicação. A ordem jurídica empresta, por isso, à noção de responsabilidade o sentido de um *dever responder* do sujeito em razão

da ilicitude da sua própria conduta, por contrária à cominação de um dever jurídico, quer ela se afirme na veste de acções ou de omissões.

Em qualquer das hipóteses o sujeito *devia* ter tido *outra* conduta, diferente daquela que veio a tomar e pela qual poderá ser *responsabilizado*.

A essa imperatividade coliga-se, precisamente, a actuação das *sanções*, enquanto formas ou esquemas de reacção negativa à violação das normas jurídicas. Trata-se, em geral, de normas dirigidas, heteronomamente, a levar os sujeitos ao acatamento do direito, com feição preventiva, punitiva ou compensatória.

O conceito jurídico de responsabilidade leva ínsito o de *imputabilidade*. Por isso se diz que a responsabilidade é, em regra, subjectiva, baseada na imputação moral do acto ao sujeito. Só assim será possível sujeitar alguém às consequências desfavoráveis de um comportamento seu, ressalvados os casos em que a ordem jurídica não associa ao comportamento do responsável qualquer juízo de desvalor (como na responsabilidade pelo risco ou na responsabilidade por factos lícitos).

III - Responsabilidade, na acepção que nos interessa, será, por conseguinte, a situação jurídica em que se encontra o sujeito que, tendo praticado um comportamento ilícito, vê formar-se na sua esfera jurídica a obrigação de suportar certas sanções ou consequências desfavoráveis.

Este o conteúdo de uma regra sancionatória, que prevê a violação de uma regra jurídica principal (de conduta). Naturalmente que a responsabilidade deriva de determinada qualidade ou posição jurídica assumida pelo sujeito (por exemplo, cidadão, contratante, funcionário) que, conjugando-se com a antijuridicidade dos factos a ele imputados (ou dito de outro modo, a natureza da norma jurídica violada), vai condicionar a aplicação da forma (ou formas, se se cumularemos) de responsabilidade jurídica em que poderá o mesmo incorrer⁽¹⁾.

⁽¹⁾Vd. JOAQUIM CARDOZO DUARTE, «Responsabilidade», in Polis-Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Vol. 5, 1987, págs. 462 a 465; Prof. OLIVEIRA ASCENSÃO, O Direito - Introdução e Teoria Geral, 6ª ed., Lisboa, 1991, págs. 31 e segs.; FERNANDO PESOA JORGE, Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil, Lisboa, 1968, págs. 34 e segs.; EUGÉNIO MELE, La Responsabilità dei Dipendenti e degli Amministratori Pubblici, 2ª ed., Milão 1987, págs. 1 a 4. para maior desenvolvimento sobre o conceito de responsabilidade, Vd. CARLO MAIORCA, «Responsabilità (teoria generale)» in Enciclopedia del Diritto, XXXIX, Milão, 1988, págs. 1004 e segs., e bibliografia aí citada.

IV - Da responsabilidade *jurídica* importa distinguir, tendo em conta a fundamental diversidade de naturezas, a chamada responsabilidade *política*⁽¹²⁾.

Como ensina o Professor SOARES MARTÍNEZ, o fenómeno financeiro integra um elemento político, posto que «é criado por uma vontade política, nos termos que se julga ajustáveis a essa vontade; através dele pretende-se obter um resultado prático que também oferece conteúdo político»⁽¹³⁾.

Responsabilizados politicamente são, ou podem ser, determinados sujeitos colocados no topo da Administração Pública, em virtude, fundamentalmente, da globalidade e discricionariedade da sua actuação e por referência a padrões que relevam do foro político e das regras que lhe vão associadas⁽¹⁴⁾.

4. O PROBLEMA DA RESPONSABILIDADE ORÇAMENTAL

I - A questão da responsabilidade *política* no domínio financeiro aconselha, desde já, a distinção entre responsabilidade orçamental e responsabilidade derivada da prática de actos financeiros.

II - Designa-se por responsabilidade orçamental a responsabilidade genérica do Governo e da Administração Pública pelo conjunto da execução orçamental. Tem como pressuposto, dentro da tradição do constitucionalismo ocidental, a obrigação, imposta aos governos, como órgãos responsáveis pelo funcionamento do aparelho administrativo do Estado, de prestar contas de cada execução financeira (em regra balizada pela anualidade orçamental) diante das assembleias políticas ou órgãos legislativos.

No direito português actual, a fiscalização política da gestão financeira pública é cometida à Assembleia da República, que a exerce através da

⁽¹²⁾A responsabilidade política é, todavia, conformada pelo direito e pode acarretar consequências jurídicas, nomeadamente quando determina o apuramento de responsabilidades jurídicas pela prática de actos financeiros. Dela resultam sanções, mas de natureza política, v.g. a queda de um governo através de uma noção de rejeição (em sistemas de base parlamentar) ou a demissão provocada de um ministro.

⁽¹³⁾*Op. cit.*, pág. 35

⁽¹⁴⁾Neste sentido, EUGÉNIO MELE explica que aqueles sujeitos «sono chiamati a rispondere, non sulla base di specifiche norme giuridiche preesistenti al loro comportamento e a cagione di singole mancanze, ma alla stregua di quelle regole di compatibilità politica, e cioè di esigenza pubblica, necessariamente mutevoli, che si indirizzano a sindacare il comportato del soggetto interessato nella sua globalità, senza alcun riferimento a specifici episodi» (*op. cit.*, pág. 9).

aprovação (ou não) da Conta Geral do Estado, precedida de parecer do Tribunal de Contas, e com recurso aos demais elementos necessários àquela apreciação. Em caso de juízo parlamentar negativo quanto à prestação de contas efectuada pelo Executivo, o que significaria a não aprovação da Conta Geral do Estado, as consequências directas não seriam senão políticas, podendo a Assembleia determinar a efectivação de responsabilidades a que porventura houver lugar (artigos 110º, 165º, alínea d) e 169º, nº 5, da Constituição; artigo 24º, nº 3 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro).⁽¹⁵⁾ Aliás, nem a Constituição, nem a lei, definem as consequências da não aprovação das contas públicas.⁽¹⁶⁾

III- Mas a responsabilidade política que se efectiva através da não aprovação da Conta Geral do Estado terá sempre consequências de eficácia muito relativa, dado poder vir, na prática, a incidir sobre a execução orçamental de um Governo que já não está em funções. E nunca se efectuou até hoje, o que demonstra a manifesta debilidade inerente à sua natureza essencialmente política.⁽¹⁷⁾

⁽¹⁵⁾ A Lei nº 6/91 estatui, no seu art. 24º, nº 3, «in fine», que a Assembleia determina, no caso de não aprovação da Conta e «se a isso houver lugar, a efectivação da correspondente responsabilidade». Em nosso entender, o preceito é infeliz, não fazendo sentido que se trate de efectivar a responsabilidade orçamental «proprio sensu», que decorre imediatamente da não aprovação da Conta, mas eventuais responsabilidades *políticas* emergentes de actos financeiros (a que aludiremos adiante) e, inclusivamente, as formas de responsabilidade *jurídica* cujos pressupostos factuais possam, a partir do acto parlamentar (e do parecer do Tribunal de Contas nele tido em consideração), chegar ao conhecimento, p. ex., do Ministério Público. Todavia, como refere GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, estas formas de responsabilidade são accionadas independentemente da decisão parlamentar favorável ou desfavorável (op. cit., págs. 362 e seg.).

⁽¹⁶⁾ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª ed., vol. 2, Coimbra, 1985, pág. 187 e seg.

⁽¹⁷⁾ Sobre este problema, vd. Prof. SOUSA FRANCO, Finanças..., cit., págs. 417 e segs; GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, op. cit., págs. 362 e segs.

5. A RESPONSABILIDADE EM GERAL POR ACTOS FINANCEIROS

A) Razão de ordem

I - Como bem se compreende, os responsáveis por quaisquer actos ou omissões que, no âmbito da execução orçamental, violem ou contrariem as normas que a regulam, ficam sujeitos a diversas sanções ou à eventual reparação dos prejuízos deles resultantes.

Reflectindo este princípio de responsabilidade, a Lei 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento Orçamental) estabelece, no seu artigo 22º, a distinção entre a responsabilidade dos titulares de cargos políticos e a responsabilidade dos funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas. Enquanto os primeiros podem apenas responder *política, civil e criminalmente*, os segundos incorrem, sendo caso disso, em responsabilidade *civil, criminal e disciplinar*⁽¹⁸⁾.

II- Cautelosamente, parece ter-se evitado naquele preceito qualquer referência à responsabilidade *financeira*, para o que não deixou certamente de contribuir a insuficiência da sua elaboração dogmático-conceptual. Todavia, a sede legislativa própria desta matéria é a que respeita à fiscalização jurisdicional da execução orçamental - que compete, no nosso sistema jurídico, ao Tribunal de Contas - podendo dar-se como incluída na "legislação aplicável" para que remete o artigo 21º, nº 2, da mesma Lei⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾Reza o art. 22º da Lei nº 6/91 o seguinte:

"Nº 1 - Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelos actos e omissões que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental, nos termos da legislação aplicável, que tipificará a natureza e efeitos das infracções, conforme sejam ou não cometidas com dolo.

Nº 2 - Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas suas acções e omissões de que resulte violação das normas de execução orçamental, nos termos do artigo 271º da Constituição e da legislação aplicável".

⁽¹⁹⁾Dispõe o artº 21º, nº 2 da Lei 6/91 o seguinte: «A fiscalização jurisdicional da execução orçamental compete ao Tribunal de Contas e é efectuada nos termos da legislação aplicável.» Não surpreende muito a relatada omissão nominal da responsabilidade financeira. Desde logo, este instituto não se confina à execução orçamental, abrangendo toda a actividade financeira e, portanto, a par da actividade orçamental, a actividade da tesouraria e a actividade patrimonial do Estado. Por outro lado, teremos oportunidade de verificar que a responsabilidade financeira tem aptidão para atingir qualquer infractor ou "agente do facto" que, em razão disso mesmo (facto ilícito ocorrido por ocasião da detenção, gestão ou utilização de dinheiros ou valores públicos), se encontra submetido ao poder geral de fiscalização a que corresponde a jurisdição

B) Responsabilidade dos titulares de cargos políticos

III- Os titulares de cargos políticos respondem política, civil e criminalmente pelos actos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções (artigo 120º, nº 1, da Constituição). *Cargos políticos* são, de entre os cargos públicos (cfr. artigo 50º, também da Constituição), aqueles a que estão confiadas funções políticas, com destaque para as de direcção política; devem incluir-se naquela noção, além dos cargos estaduais, os que respeitem às Regiões Autónomas ou às Autarquias Locais, e dela excluir-se, naturalmente, os titulares da função jurisdicional⁽²⁰⁾.

IV - A responsabilidade *política* decorrente da prática de actos financeiros vem a coincidir, «grosso modo», com os parâmetros da responsabilidade ministerial e do Governo (Artigos 193º e 194º da Constituição)⁽²¹⁾, envolvendo um juízo de censura política que pode conduzir, por exemplo, a actos de demissão ou exoneração.

Como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA tal efectivação (de responsabilidade política), não existe no que respeita aos titulares de cargos políticos directamente eleitos (Presidente da República, deputados, etc.) dado os eleitos não poderem ser destituídos nem pode o respectivo mandato ser revogado⁽²²⁾.

financeira, como fracção do poder jurisdicional que cabe ao Tribunal de Contas (suscitando, nesse âmbito, o exercício de uma competência materialmente jurisdicional - condenatória ou ilibatória -, ou o *dizer do direito* no caso concreto, com isenção e imparcialidade), o que equivale a inutilizar ou a deixar esbatida, na prática, a distinção (do citado art. 21º) entre responsabilidades dos titulares de cargos políticos e dos funcionários e agentes. Pelo que aquela omissão acaba por ser, afinal, certa.

⁽²⁰⁾Neste sentido, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, op. cit., pág. 83. A Lei nº 34/87, de 16 de Julho, no seu artº 3º, contém um elenco de cargos políticos para efeitos dos crimes de responsabilidade a que se refere o art. 120º da Constituição.

⁽²¹⁾Com efeito, ao Governo compete o poder de execução orçamental (cfr. art. 16º da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro). É no âmbito desta que vão ser praticados actos financeiros fundamentais, respeitantes à arrecadação das receitas inscritas no orçamento, por um lado, e à realização das despesas por ele autorizadas, por outro. Mas devem considerar-se também actos financeiros, não obstante se apartarem da estrita execução orçamental, as operações relativas à actividade patrimonial do Estado e à actividade da Tesouraria do Estado, que são abrangidos na responsabilidade civil e na responsabilidade criminal geral dos titulares de cargos políticos e dos funcionários do Estado pelo artº 36º do Decreto nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933 (Vd. corpo do art. e parágrafos 1º e 3º).

⁽²²⁾Op. cit., pág. 84

V - A violação das normas que regem a execução orçamental pode fazer incorrer os seus autores na obrigação de ressarcir o Estado pelos prejuízos que para este hajam resultado de actos financeiros ilegais ou irregulares.

Como melhor se verá adiante⁽²³⁾, o Decreto nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, consagra no seu artigo 36º um princípio geral de responsabilidade *civil* pela prática de operações financeiras ilegais ou irregulares, de que resulte ou possa resultar dano para o Estado, princípio que atinge os titulares de cargos políticos «ex vi» do artigo 120º, nº 1, da Constituição (conjugado com aquela disposição do Decreto nº 22.257)

VI - Relativamente à responsabilidade criminal, o nº 3 do preceito constitucional em apreço remete para a lei ordinária - hoje, a Lei nº 34/87, de 16 de Julho. A gravidade desta matéria, segundo o Professor SOARES MARTINEZ, não deveria envolver uma tal remissão, até porque a lei ordinária dimana, geralmente, dos próprios titulares de cargos políticos.⁽²⁴⁾

Os chamados *crimes de responsabilidade* tiveram assento nas Constituições Portuguesas anteriores, designadamente por actos que atentassem contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos⁽²⁵⁾, contra a probidade da administração⁽²⁶⁾ ou contra as leis da Contabilidade Pública.⁽²⁷⁾

Constituem esses crimes uma categoria de responsabilidade criminal exclusiva dos titulares de cargos políticos, cometidos no exercício de funções. A sua definição e as particularidades do regime jurídico que lhes é aplicável não poderá ser aqui aprofundado.⁽²⁸⁾

⁽²³⁾Trataremos este ponto conjuntamente com a responsabilidade dos funcionários e agentes, infra, págs.

⁽²⁴⁾Vd. Comentários à Constituição Portuguesa de 1976, Lisboa, 1978, pág. 175.

⁽²⁵⁾Cfr. Constituição de 1822, artº 159º, IV; Carta Constitucional (1926), artº 103º, • 6º; Constituição de 1838, artº 116º, VI; Constituição de 1911, artº 55º, 7º; Constituição de 1933, artº 114º, 7º.

⁽²⁶⁾Cfr. Carta Constitucional (1826), artº 103º, • 2º; Constituição de 1838, art. 116º, IV; Constituição de 1911, artº 55º, 6º; Constituição de 1933, artº 114º, 6º.

⁽²⁷⁾Cfr. Constituição de 1911, artº 55º, 8º; Constituição de 1933, artº 114º, 8º.

⁽²⁸⁾Vd. a referência, embora breve, de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, op. cit., págs. 85 e seg.

Nos termos da Lei nº 34/87, acima referida, será punido com pena de prisão até um ano o titular de cargo político que, devendo cumprir as normas de execução orçamental, «conscientemente as viole:

- a) contraíndo encargos não permitidos por lei;
- b) autorizando pagamentos sem o visto do Tribunal de Contas legalmente exigido;
- c) autorizando ou promovendo operações de tesouraria ou alterações orçamentais proibidas por lei;
- d) utilizando dotações ou fundos secretos, com violação das regras da universalidade e especificação legalmente previstas» (artigo 14º).

Prevê-se também, designadamente, a pena de prisão até dezoito meses, substituível por multa de vinte a cinquenta dias, para a utilização de dinheiro público em finalidades (públicas) diferentes daquelas a que aquele estiver legalmente afectado - peculato de uso (artigo 21º, nº 2).

Outros crimes de responsabilidade com relevância financeira poderiam ser ainda enunciados, como os de peculato (art. 20º), peculato por erro de outrem (art. 22º), participação económica em negocio (art. 23º), etc.

A Lei Nº 34/87 prevê que do crime de responsabilidade praticado por titular de cargo político no exercício das suas funções possa derivar responsabilidade civil, nos termos dos artigos 45º e seguintes.

VI - Além destes crimes específicos (*crimes de responsabilidade*) a Lei nº 34/87 considera também praticados por titulares de cargos políticos no exercício das suas funções os crimes tipificados na lei penal geral com referência expressa a esse exercício ou os que mostrem terem sido praticados com flagrante desvio ou abuso da função ou com grave violação dos inerentes deveres (artigo 2º). Trata-se, agora, da responsabilidade criminal geral que pode abranger os actos ou omissões penalmente censuráveis dos titulares de cargos políticos, sujeita a agravação e atenuação especiais (artigos 5. e 6. respectivamente).⁽²⁹⁾

⁽²⁹⁾ Refira-se, por outro lado, que a condenação definitiva por crimes de responsabilidade cometidos, no exercício das suas funções, pelo Primeiro-Ministro ou por qualquer outro membro do Governo, implica de direito a respectiva demissão, assim se conexionando claramente a responsabilidade criminal com a responsabilidade política, decorrente, por exemplo da violação comprovada de normas de execução orçamental (Vd. Lei nº 34/87, de 16 de Julho, arts. 30º e 31º e, quanto aos demais titulares de cargos políticos, os arts. 28º e 29º).

C) Responsabilidade dos funcionários e agentes públicos

VII - Como já se referiu, a responsabilidade dos funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas, emergentes da prática de actos financeiros ilícitos ou irregulares, pode revestir três formas principais - *civil*, *criminal* e *disciplinar* -, nos termos do artigo 271º da Constituição e da legislação aplicável.⁽³⁰⁾

VIII - Segundo aquele dispositivo constitucional, qualquer das formas de responsabilidade acima indicadas pressupõe que o acto ou omissão posto em causa haja sido praticado pelo funcionário ou agente «no exercício das suas funções, e por causa desse exercício» (nº 1).

A Constituição actual proibiu a chamada “garantia administrativa”, que condicionava a efectivação da responsabilidade criminal, em certos casos, a autorização do Governo, no regime da Constituição de 1933, e tomou posição quanto ao problema da relação entre a responsabilidade e o princípio hierárquico, dando nítida prevalência ao princípio da legalidade, em detrimento daquele⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾Cfr. Artº 22º, nº 2, «in fine» da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro. O Artº 271º da Constituição consagra a responsabilidade civil, criminal e disciplinar dos funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas, emergente de actos ou omissões «de que resulte a violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos» (cfr. nº 1). Este preceito faz, assim, referência textual à chamada responsabilidade *externa* dos funcionários e agentes, que só assume relevância financeira na medida em que o Estado, salvo direito de regresso, venha a responder (civilmente) pelo comportamento daqueles, lesivo de direitos ou interesses de terceiros. Vd., neste sentido, GIUSEPPE FAZIO, *Il Bilancio dello Stato*, 3ª ed., Milão, 1985, pág. 225. Ora a responsabilidade de que curamos caracteriza-se por ser uma responsabilidade face ao Estado (nesse sentido, *interna*), lesiva de interesses públicos que têm expressão financeira, devendo pois, interpretar-se a norma constitucional neste último sentido (não deixando, por isso, de respeitar a direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos/contribuintes, embora só indirectamente).

⁽³¹⁾Cfr. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.* pág. 445. O sistema da “garantia administrativa” teve a sua origem, em França, no art. 75º da Constituição do ano VIII, e torna-se a responsabilidade pessoal dos funcionários, na prática, excepcional. Vd. JEAN RIVERO, *Droit Administratif*, 12ª ed., Dalloz, Paris, 1987, pág. 326. Sobre a “garantia administrativa” em Portugal, vd. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed. (2ª reimpr.) tomo I, págs. 38 e segs. Mas a responsabilidade dos funcionários e agentes públicos cabe também na tradição constitucional portuguesa. Vd., quanto às normas constitucionais respectivas, Prof. SOARES MARTÍNEZ, *Comentários...*, cit., pág. 276.

IX - A responsabilidade *civil* emergente da prática de actos financeiros constitui os eventuais responsáveis na obrigação de indemnizar o Estado pelos danos ou prejuízos que dos mesmos actos hajam resultado.

Nos termos do artigo 36º do Decreto nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, essa obrigação há-de resultar de todos os actos que «...praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessão, contratos ou quaisquer outros assuntos, sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado.»⁽³²⁾ 1º Os Ministros, quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando, esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente⁽³³⁾; 2º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais⁽³⁴⁾; 3º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.»⁽³⁵⁾.

Ora, quanto à responsabilidade dos funcionários e agentes em causa, só dela ficarão excluídos se tiverem actuado no cumprimento de ordens ou instruções de legítimo superior hierárquico, em matéria de serviço, e se previamente tiverem das mesmas reclamado ou exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito (artigo 271º, nº 2, da Constituição). Faltando este último requisito, os actos financeiros ilegais ou irregulares que praticarem, ainda que escudados em determinação de superior hierárquico, não excluem a obrigação de indemnizar o Estado. Os prejuízos daí decorrentes são indemnizáveis como quaisquer outros, nos termos gerais, e perante os tribunais competentes.

⁽³²⁾Além da referência à responsabilidade criminal, consagra-se aqui, segundo o Professor SOUTA FRANCO, um princípio geral de responsabilidade civil pela prática de operações financeiras ilegais ou irregulares, numa formulação de responsabilidades por dano e pelo risco (*Manual...*, cit., pág. 896, nº 2). Esta disposição mantém-se em vigor, salvo derrogação quanto à parte em que prevê a responsabilidade criminal de titulares de cargos políticos.

⁽³³⁾A referência expressa que neste preceito se faz a responsabilidade civil dos Ministros é única no nosso ordenamento, salvo a responsabilidade civil conexas com os crimes de responsabilidade.

⁽³⁴⁾Esta alínea tem hoje que ser conjugada com os arts. 1º, 8º e 17º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (Reforma do Tribunal de Contas).

⁽³⁵⁾Estabelece-se, assim, a responsabilidade civil e criminal dos funcionários do Estado decorrente de actos financeiros, entendidos estes num sentido mais amplo que o de "acções e omissões de que resulte violação das normas de execução orçamental", a que se refere o art. 22º, nº 2, da Lei nº 6/91, de 20 Fevereiro. Vd. supra, n.(21).

X - Também a responsabilidade *criminal* dos funcionários e agentes não é excluída por efeito do dever de obediência. Nos termos da Constituição, este dever cessa «sempre que o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime» (Artigo 271º, nº 3)⁽³⁶⁾.

A doutrina costuma estabelecer a distinção entre crimes comuns agravados pela qualidade (de funcionário - conceito esclarecido pelo artigo 437º do Código Penal) e crimes específicos de funcionários, que podem ainda qualificar-se como próprios ou impróprios⁽³⁷⁾.

Importa, ainda que, brevemente, referir os chamados *crimes financeiros* consagrados na lei penal, designadamente a corrupção (artigos 420º e seguintes), o peculato (artigos 424º e seguintes) e a imposição ilegal de contribuições ou impostos (artigo 429º)⁽³⁸⁾.

Se o crime (financeiro) cometido no exercício de funções públicas for punido com pena de prisão superior a 2 anos, o funcionário ou agente condenado pode ainda ficar sujeito à pena acessória de demissão (artigos 65º e seguintes), que constitui uma figura jurídica paralela à pena de demissão disciplinar⁽³⁹⁾.

A responsabilidade criminal, como bem se compreende, é efectivada pelos tribunais comuns competentes para a acção penal.

Assim não deixa de acontecer, designadamente, com as sanções criminais a que se refere o artigo 52º da Lei de Reforma do Tribunal de Contas, anteriormente citada: a introdução dolosa, nos processos ou nas contas, de elementos destinados a induzir o Tribunal em erro equivale ao crime de falsificação (nº 1) e a reiteração ilegal no não cumprimento das

⁽³⁶⁾Cfr., em termos idênticos, o art. 36º, nº 2, do Código Penal vigente, aprovado pelo Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de Setembro.

⁽³⁷⁾Crimes comuns agravados pela qualidade são os que, podendo ser praticados, por qualquer cidadão, conhecem penas agravadas quando cometidos por funcionário (Ex: art. 396º, nº 2 do Código Penal). Os crimes específicos impróprios constituem, por seu turno, formas qualificadas de crimes comuns tendo em conta a sua autoria por funcionário: é o caso do peculato (art. 424), relativamente ao crime de abuso de confiança (art. 300º). Crimes específicos próprios são, finalmente, os que não tem correspondência nos crimes comuns (Ex: art. 429º). Vd. JOAO ALFAIA, «Responsabilidade dos Funcionários e Agentes», in Polis-Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, vol. 5, págs. 482 e segs.

⁽³⁸⁾Estes crimes financeiros, que se distinguem dos crimes de responsabilidade (com relevância financeira), podem também respeitar aos titulares de cargos políticos, ao abrigo do art. 2 da Lei nº 34/87, de 16 de Julho. Vd. quanto à referência a outras disposições legislativas pertinentes sobre a responsabilidade criminal dos funcionários e agentes por actos financeiros, Prof. SOUSA FRANCO, Finanças..., cit., pag. 423, em especial n. (2).

⁽³⁹⁾Neste sentido, JOAO ALFAIA, «Responsabilidade...», cit., pág. 491

determinações do Tribunal, tendo preexistido condenação em multa, equiva- le ao crime de desobediência qualificada (nº 2).

XI - Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas estão também sujeitos a responsabilidade *disciplinar*, que, não obstante algumas afinidades com o instituto da responsabilidade criminal⁽⁴⁰⁾, acima aludido, tem o seu fundamento essencial no próprio desempenho dos serviços públicos, em termos de lhe assegurar o bom funcionamento e a sua continuidade. Se os funcionários e agentes comprometerem o bom funcionamento dos serviços, ou por qualquer modo deixarem de observar os seus deveres profissionais, sejam eles comuns ou especiais⁽⁴¹⁾, incorrerão em responsabilidade disciplinar e ficarão, assim, sujeitos às sanções adequadas dessa natureza.

Avulta, neste âmbito, o dever comum de *probidade*, que naturalmente compreende, entre outros, o «dever de guardar com fidelidade e de dar o destino traçado por lei aos dinheiros, documentos, valores ou coisas que receba ou lhe estejam confiados por virtude das funções exercidas, absten- do-se de usar ou utilizar em seu proveito esses bens, ou de proceder de forma a diminuir o seu valor, danificá-los ou destruí-los»⁽⁴²⁾.

O actual Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Admi- nistração Central, Regional e Local, aprovado pelo Decreto-Lei nº 24/84, de 16 de Janeiro, refere no seu artigo 4º o dever geral de isenção (al. a), que impõe ao funcionário uma conduta de honestidade e de independência em relação a interesses e pressões particulares de qualquer índole⁽⁴³⁾.

Da violação do dever de probidade (ou de isenção), podem derivar di- versas infracções disciplinares que, ao invés das infracções criminais, são

⁽⁴⁰⁾Vd., sobre esta distinção, Prof. MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, tomo II, pags. 801 e segs.. Vigora no direito disciplinar, como direito punitivo, o princípio formulado no artº 29º, nº 4, da Constituição, da aplicação retroactiva da lei de conteúdo mais favorável ao arguido (cfr. Pare- cer da Procuradoria Geral da República nº 188/80, in Diário da República, II série, de 1 de Setembro de 1981).

⁽⁴¹⁾São especiais os deveres de cada serviço, de cada categoria e de cada cargo. Sobre, p. ex., os deveres especiais dos funcionários das Tesourarias da Fazenda Pública, vd. Decreto-Lei nº 519-A1/79, de 29 de Dezembro, artº 13º.

⁽⁴²⁾Prof. MARCELLO CAETANO, *op. cit.*, pág. 749.

⁽⁴³⁾ O artº 3º, nº 2, daquele Estatuto dispõe que "os funcionários e agentes estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competen- tes da Administração".

atípicas; como ensina o Professor MARCELLO CAETANO, é o dever infringido que individualiza a infração disciplinar⁽⁴⁴⁾. Além de se deixar a quem haja de decidir amplo poder discricionário para punir as infrações verificadas⁽⁴⁵⁾. A efectivação da responsabilidade disciplinar há-de competir, assim, aos superiores hierárquicos do agente considerado responsável.

Nos termos do Estatuto Disciplinar em vigor, acima referido, a pena de *multa* será aplicável a casos de negligência e má compreensão dos deveres funcionais, nomeadamente aos funcionários e agentes que «na arrumação dos livros e documentos a seu cargo não observarem a ordem estabelecida superiormente ou que na escrituração cometerem erros por negligência...» (artigo 23º, nºs. 1 e 2, alínea a); a pena de *inactividade*, mais grave, será aplicável a casos como o de funcionários ou agentes que "receberem fundos, cobrarem receitas ou recolherem verbas de que não prestem contas nos prazos legais..." (artigo 25º, nº2); tratando-se de infrações que se considere inviabilizarem a manutenção da relação funcional, as penas aplicáveis poderão ser as de *aposentação compulsiva* ou de *demissão* (artigo 26º, nº1). Esta última será aplicável aos funcionários e agentes que, nomeadamente, forem encontrados em alcance ou desvio de dinheiros públicos, ou que, com intenção de obterem para si ou para terceiro benefício económico ilícito, faltarem aos deveres do seu cargo, não promovendo atempadamente os procedimentos adequados, ou lesarem, em negócio jurídico ou por mero acto material, os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhes cumpre, em razão das suas funções, administrar, fiscalizar, defender ou realizar (artigo 26º, nº 4, alíneas d) e f).

Além das situações ali previstas, casos há em que a própria lei financeira qualifica determinados comportamentos como passíveis de responsabilidade disciplinar, impondo-lhes, assim, sanções dessa natureza, mais adequadas à tutela de certos deveres específicos inerentes ao exercício de funções na Administração Pública financeira⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁾*Op. cit.*, tomo II, págs. 810 e seg.

⁽⁴⁵⁾Idem, pág. 819. Nos termos da Constituição, a responsabilidade disciplinar é também excluída se se reunirem as condições do art. 271º, nº 2.

⁽⁴⁶⁾Vejam-se, à guisa de exemplo, o artº 4º do Decreto-Lei nº 34.332, de 27 de Dezembro de 1944, os arts. 65º, nº 7, «in fine», 67º, nº 1 e 74º, nº 7 do Decreto-Lei nº 519 A 1/79, de 29 de Dezembro e o art. 16º, nº 3, «in fine» do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro.

CAPÍTULO II

RESPONSABILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS E RESPONSABILIDADE FINANCEIRA; QUESTÕES DE ENQUADRAMENTO

6. GENERALIDADES

I - Verificámos nas páginas antecedentes que, tanto para os titulares de cargos políticos, como para os funcionários e agentes públicos, a ordem jurídica portuguesa comina sanções e obrigações de natureza diversa, em consequência da prática de actos financeiros ilegais ou irregulares⁽⁴⁷⁾.

Configuram-se, assim, diferentes formas de responsabilidade, que sumariamente ficaram caracterizadas. Uma delas, a responsabilidade política, é por definição exclusiva dos titulares de cargos políticos; uma outra, a responsabilidade disciplinar, apenas respeita aos funcionários e agentes da Administração. Em comum, tanto estes como aqueles podem ficar sujeitos à responsabilidade criminal e a responsabilidade civil.

Interessam ao nosso estudo, à partida, as formas de responsabilidade que atingem os funcionários e agentes do Estado⁽⁴⁸⁾.

Com efeito, foi no respectivo âmbito e a partir dos deveres que vinculam a actuação daqueles que se descortinou historicamente o instituto da responsabilidade financeira⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁷⁾A ilicitude desses actos (ou omissões) pode traduzir a violação de deveres jurídicos estabelecidos na lei ou resultantes de regulamentos ou instruções técnicas, de natureza infralegal. Falar-se-á, por isso, respectivamente, em actos financeiros ilegais ou irregulares (cfr. Prof. SOUSA FRANCO, *Finanças...*, cit., pág. 422).

⁽⁴⁸⁾O Professor MARCELLO CAETANO abrange os dois conceitos num outro, mais amplo - o de agente administrativo. O agente *funcionário* deve ser um profissional da função pública, que nela procura a sua carreira, por nomeação vitalícia ou contrato indefinidamente renovável, submetido ao regime legal correspondente. Sobre a distinção e as categorias de agentes *não funcionários*, vd. op., II, págs. 669 e segs.. Abstemo-nos de desenvolver este assunto, por não assumir relevância para o tema em estudo, como a seu tempo veremos. Daqui em diante, referimos as duas categorias de agentes administrativos sob a designação genérica de "funcionários".

⁽⁴⁹⁾O desenvolvimento da problemática da responsabilidade em geral dos titulares de cargos políticos exorbita do âmbito deste trabalho; volta a assinalar-se, todavia, que o instituto da responsabilidade financeira, na medida em que atinge qualquer "agente do facto", autor da infracção constitutiva dessa responsabilidade, não se limita hoje aos funcionários e agentes da Administração ou a meros ordenadores secundários; nada impede que a prova dos autos de responsabilidade conduzam a responsabilizar, precisamente, um ordenador político.

A responsabilidade dos funcionários pela prática de actos financeiros pode, assim, ser civil, criminal, disciplinar e *financeira*. Os três primeiros conceitos de responsabilidade estão consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental, enquanto a responsabilidade *financeira*, dogmaticamente pouco conhecida, não tem ali referência similar. Como já adiantámos, este instituto releva da fiscalização jurisdicional cometida ao Tribunal de Contas e da legislação e regime específico que lhe é aplicável ⁽⁵⁰⁾.

II - A matriz de todas as formas de responsabilidade jurídica acima enunciadas deve ser procurada na responsabilidade *civil* e na responsabilidade *criminal*. Sem mais delongas, podemos fixar que a responsabilidade *disciplinar* se aproxima da responsabilidade criminal, posto que as suas finalidades são essencialmente punitivas. O direito disciplinar é tradicionalmente definido como um direito penal especial dos funcionários, aplicável a faltas de carácter profissional⁽⁵¹⁾.

A responsabilidade *civil*, como ensina a doutrina civilística, tem por escopo (*zweck*), no essencial, a reparação patrimonial dos danos causados a outrém. Pressupõe a ocorrência de um dano ou prejuízo e postula, para o sujeito que lhe deu causa, o dever de indemnizar o lesado⁽⁵²⁾.

Por seu lado, a responsabilidade *financeira* é comumente associada à obrigação, prevista pela lei em certos casos, de reintegrar os dinheiros públicos objecto de prática financeira ilegal ou irregular, por parte das entidades (pessoas singulares) responsáveis⁽⁵³⁾. Esta função eminentemente reintegratória e reconstitutiva da responsabilidade financeira reflecte desde já a sua contiguidade lógico-material com a responsabilidade civil.

Num caso como noutro, o sujeito julgado responsável vê formar-se, na sua esfera jurídica, um dever com tradução pecuniária. Aliás, não raras vezes o conceito de responsabilidade financeira surge, na doutrina estrangeira, com a veste de uma responsabilidade civil específica.⁽⁵⁴⁾

⁽⁵⁰⁾ Externa e independente, por oposição a fiscalização administrativa (interna) a que se refere o art. 21º da Lei nº 6/91. Cfr., a este respeito, supra, n. (19).

⁽⁵¹⁾ Cfr. PAUL LABAND, *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, ed. francesa, tomo II, Paris, 1901, pag. 182. Tal não prejudica, naturalmente, as diferenças entre os dois institutos. Vd. supra, n. (40).

⁽⁵²⁾ Cfr. Prof. MENEZES CORDEIRO, *Direito das Obrigações*, 2º volume, Lisboa (AAFDL), 1990, págs. 276 e segs.

⁽⁵³⁾ Cfr. Prof. SOUSA FRANCO, *Manual...*, cit., pág. 898 e *Financas...*, cit., págs. 424 e seg.; GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, *op. cit.*, pág. 360; ANTONIO BRAZ TEIXEIRA, *op. cit.*, pág. 203.

7º O PROBLEMA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DOS FUNCIONÁRIOS E AGENTES PÚBLICOS

I - A consagração da responsabilidade civil dos funcionários e agentes reflecte a mutação das concepções sobre a relação entre aquele e o Estado, e a própria evolução do princípio da legalidade administrativa, com a destruição do dogma da infalibilidade do poder soberano (de que era expressão, por exemplo, a máxima «the king can do no wrong»). Com efeito, prevaleceu no passado a regra da *irresponsabilidade* do Estado, designadamente por «actos de império»⁽⁵⁵⁾, e os actos de uma pessoa colectiva de direito público são, naturalmente, praticados por funcionários no desempenho de funções (e não actos de um «privatman»).

Foi a criação jurisprudencial de uma responsabilidade não totalmente sujeita as cânones privatísticos que permitiu ao *Conseil d'État* francês a generalização progressiva do princípio da responsabilidade estadual.⁽⁵⁶⁾

II - A teoria da responsabilidade civil do Estado costuma ser desenvolvida na perspectiva dos danos provocados a terceiros. Actuando os funcionários dentro do exercício das suas funções, e por causa desse exercício (*factos funcionais*), é a entidade pública que em primeira linha deve acorrer à reparação dos danos daí resultantes. Tal configura uma verdadeira garantia dos administrados, colocando o particular (credor da indemnização) em presença de um devedor solvente em quaisquer circunstâncias.

No direito português vigente, dirigindo-se a pretensão ressarcitória contra o Estado, que indemnizará a vítima, o funcionário pode depois ser demandado, em caso de culpa grave, no plano das relações internas: ou seja, o Estado gozará de direito de regresso contra o funcionário autor da

⁽⁵⁴⁾Vd., infra Parte II, Capítulo I, Secção II.

⁽⁵⁵⁾Com mais facilidade se assentou que os actos de gestão privada deveriam subordinar-se ao direito civil (vd. o Artº 501º do Código Civil Português actual). Sobre a distinção entre gestão pública e gestão privada, vd. Prof. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, II cit., págs. 1221 e seg. e Prof. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I (reimp.), Coimbra, 1991, págs. 133 e seg.

⁽⁵⁶⁾Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, Coimbra, 1974, págs. 47 e segs. Os funcionários estavam no início cobertos por uma "garantia administrativa" - vd. supra, n. (31). Só mais tarde se veio a consagrar no direito francês a distinção fundamental entre "faute de service" e "faute personnelle", esta última "détachable" do exercício de funções. Vd., sobre o assunto, por todos, JEAN RIVERO, *Droit Administratif*, 12 edª, Paris, 1987, págs. 325 e segs

lesão, se este tiver actuado com diligência e zelo manifestamente inferiores aqueles à que se achava obrigado em razão do cargo.

Por conseguinte, se o autor não agiu com diligência e zelo manifestamente inferiores aos que lhe eram devidos, a Administração suportará sozinha o encargo da indemnização e tornar-se-á, assim, o único sujeito responsável. Não terá direito de regresso contra o funcionário nos casos de mera negligência deste, ou culpa leve.

O funcionário autor do facto danoso será solidariamente responsável com a Administração nos casos de prática dolosa no exercício das funções, e por causa desse exercício (gozando a Administração de direito de regresso); pelo contrário, será ele o único responsável se o facto tiver sido praticado fora do exercício das suas funções, ou durante o exercício mas não por causa desse exercício (*factos pessoais*), hipótese em que o particular lesado poderá accionar somente o agente da Administração, nos termos gerais⁽⁵⁷⁾⁽⁵⁸⁾.

III-É a impoisição do problema no plano das relações internas (Estado-funcionário público) que especialmente nos interessa. A esta perspectiva se deve, aliás, a expressão «responsabilidade interna»⁽⁵⁹⁾.

De par com a evolução - em grande medida jurisprudencial, como se referiu - do princípio da responsabilidade da Administração, a consolidação de uma responsabilidade civil *interna* (v.g. através do direito de re-

⁽⁵⁷⁾Vd. o regime jurídico do Decreto-Lei Nº 48.051, de 21 de Novembro de 1967. As disposições constitucionais relevantes são os arts. 22º e 271º

Determina o art. 22º da Constituição: «O Estado e as demais entidades publicas são civilmente responsáveis, em forma solidária, com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por acções ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem». A redacção deste preceito suscita algumas dúvidas sobre a constitucionalidade do Dec-Lei Nº 48.051. Sobre este problema de articulação entre o disposto na Constituição actual e na legislação ordinária formalmente em vigor, vd. o estudo (no prelo) de MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, «A responsabilidade da Administração no Ordenamento Jurídico-Constitucional vigente" (relatório do Curso de Mestrado de 1988-89, da Faculdade de Direito de Lisboa), págs. 69 e segs..

⁽⁵⁸⁾Vd., sobre a responsabilidade civil (extracontratual) do Estado, Prof. FREITAS DO AMARAL, *A responsabilidade da Administração no direito português*, Lisboa, 1973; Prof. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, II, cit., págs. 1219 e segs; ANDRÉ DE LAUBADERE, *Traite de Droit Administratif*, 8ª ed., Paris, 1980, págs. 691 e segs; LOUIS TROTABAS e PAUL ISOART, *Manuel de Droit Public et Administratif*, 20ª ed., Paris, 1982, págs. 293 e segs.

⁽⁵⁹⁾A distinção entre a perspectiva da responsabilidade perante terceiros e perante o Estado pode ver-se, p. ex., em ANDRÉ DE LAUBADERE, *op. cit.*, pág. 712.

gresso do Estado), não foi isenta de dúvidas. Por motivos compreensíveis, como explicam LOUIS TROTABAS e PAUL ISOART: "le fonctionnaire, dans l'exercice de ses fonctions, est un *organe* agissant directement comme depositaire de la puissance publique. Si celle-ci est lésée par son activité, elle ne peut s'en prendre qu'à elle-même: c'est une erreur de recrutement, ou du controle du pouvoir hierarchique, qui a permis le dommage; il n'y a pas place pour une responsabilité du fonctionnaire public envers l'administration".⁽⁶⁰⁾ A sujeição, neste âmbito, a um dever de reparação pecuniária, poderia redundar no bloqueio do espírito de iniciativa dos funcionários⁽⁶¹⁾.

A irresponsabilidade, generalizada na prática, que protegia os funcionários do Estado em relação a ele, vem a ser aplicada, precisamente, com o reconhecimento do direito de regresso do Estado, de que este poderia lançar mão nos casos em que a uma "faute de service" acrescesse uma "faute personnelle" do funcionário. Uma vez reparado integralmente o dano provocado a terceiros, o Estado voltar-se-ia então sobre o seu funcionário, no plano das relações internas. Esta doutrina começou a vingar, em França, desde o Acórdão *Laruelle* do *Conseil d'Etat*, de 28 de Julho de 1951.⁽⁶²⁾ A responsabilidade «interna» assumida pelo funcionário reporta-se, neste caso, a danos indirectos - isto é, danos causados a terceiros cuja reparação, total ou parcial, o Estado vem a exigir-lhe através do direito de regresso.⁽⁶³⁾

Aludimos já, embora sumariamente, ao regime estabelecido no direito português.

IV - Todavia, mesmo quando prevalecia aquela regra de irresponsabilidade, o ordenamento jurídico consagrava, tradicionalmente, algumas excepções importantes. Avultava, de entre elas, a responsabilidade interna que os administrativistas franceses associam aos «comptables publics», ou seja, os funcionários e agentes que têm a seu cargo a guarda e o manejo dos dinheiros públicos⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶⁰⁾ *Op. cit.*, pág. 299 (itálico dos Autores)

⁽⁶¹⁾ Neste sentido, ANDRÉ DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, pág. 712

⁽⁶²⁾ Sobre a doutrina do Acórdão, vd. ANDRÉ DE LAUBADERE, *op. cit.*, págs. 709 e segs. A noção de responsabilidade «interna» que decorre do texto é a que se reporta ao dano indirecto

⁽⁶³⁾ Cf. J.J. GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, pág. 71 e n. (8)

A correspondente responsabilidade, assim delimitada subjectivamente, tem origem numa lesão que fere, directamente, a integridade do património monetário do Estado ou a regularidade da respectiva gestão financeira⁽⁶⁵⁾. E, ao invés da generalidade dos funcionários e agentes públicos, esta particular responsabilidade dos «comptables» não vai limitada à prática ilícita de actos ou omissões que configurem meras faltas pessoais, antes ignorando a distinção entre «faute personnelle» e «faute de service»⁽⁶⁶⁾. No caso destes funcionários ou agentes, a natureza das suas funções (e das normas que no exercício delas devem observar) comanda a natureza da responsabilidade a eles especialmente associada⁽⁶⁷⁾. Entramos, assim, em pleno domínio do *direito financeiro*, ou do conjunto de princípios e normas disciplinadores da actividade financeira pública.

8º A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA COMO CATEGORIA AUTÓNOMA

I - As várias formas de responsabilidade jurídica dos funcionários e agentes derivam, com efeito, da natureza do dever violado. Nas palavras de LAFAYETTE PONDÉ, «investido no seu cargo, ou função, o servidor público tem deveres estabelecidos:

- a) pela lei penal, que preserva interesses reputados fundamentais do grupo social e que, para protegê-los, qualifica especificamente de crime ou contravenção a violação deles;
- b) pela legislação que define a esfera jurídica pessoal dos demais indivíduos, ou sujeitos de direito, e impõe a cada qual destes a obrigação correlata de não lesar a esfera jurídica alheia;
- c) pela lei definidora do cargo, ou função, e reguladora do funcionamento do serviço público".⁽⁶⁸⁾

Daí os esquemas, já expostos quanto a actos financeiros ilegais ou irregulares, de responsabilidade criminal, civil e disciplinar, e a própria

⁽⁶⁴⁾Cfr. LOUIS TROTABAS e PAUL ISOART, *op.cit.*, pág. 299; ANDRÉ DE LAUBADERE, *op. cit.*, pág. 713.

⁽⁶⁵⁾Abstemo-nos de salientar outras situações-tipo de dano directo ao Estado, por ser esta a hipótese que releva para a sequência do presente trabalho.

⁽⁶⁶⁾Cfr., neste sentido, GABRIEL MONTAGNIER, *Principes de Comptabilité Publique*, 2ª ed., Dalloz, 1981; JACQUES MAGNET, *Les comptables publics*, Paris, 1974, pág. 105.

⁽⁶⁷⁾Cfr. JACQUES MAGNET, *op. cit.*, pag. 70.

⁽⁶⁸⁾Cfr. JACQUES MAGNET, *op. cit.*, pag. 70.

responsabilidade financeira, resultante da inobservância do dever, privativo dos «comptables publics», de dar boa guarda e fiel aplicação aos dinheiros públicos.

São de natureza diversa, assente em fundamentos próprios, as normas previsivas das formas de responsabilidade a que os funcionários e agentes (incluindo os «comptables») podem ficar sujeitos. Por conseguinte, o princípio geral é que se não excluem umas às outras⁽⁶⁹⁾, podendo mesmo cumular-se, desde que determinada prática ilícita integre, em simultâneo, os pressupostos (*facti-species*) de duas ou mais formas de responsabilidade⁽⁷⁰⁾.

II - Afirmou-se, mais acima, a proximidade da responsabilidade financeira relativamente à responsabilidade civil⁽⁷¹⁾. Segundo cremos, esta contiguidade, sendo verdadeira (até porque a matriz da responsabilidade financeira é, necessariamente, a responsabilidade civil), não é de molde a contrariar a autonomia normativa daquele conceito de responsabilidade. Autonomia essa que não resulta sequer prejudicada na referência, comum em França, à «responsabilité civile des comptables»⁽⁷²⁾ ou, em Espanha, à «subespecie de la responsabilidad civil en que la contable consiste (...)»⁽⁷³⁾; na Itália, a orientação, em certa altura perfilhada, no sentido de uma *reductio ad unum* das duas figuras, deveu-se mais à preferência na aplicação do esquema de responsabilidade civil «interna» dos funcionários em geral, por mais flexível, que à negação formal da autonomia da responsabilidade

⁽⁶⁹⁾Cfr. Prof. SOUSA FRANCO, *Finanças...*, cit., pág. 424. Nos termos da parte final do art. 49º da Lei nº 86/89 (Reforma do Tribunal de Contas), a condenação em responsabilidade financeira não exclui a responsabilidade criminal ou disciplinar a que porventura houver lugar. Trata-se do afastamento expresso da regra *non bis in idem*.

⁽⁷⁰⁾Maiores dificuldades podem surgir quando se pretenda cumular responsabilidade *financeira* e responsabilidade *civil*, implicando o concurso aparente desses esquemas normativos. Sobre o problema, vd. *infra*, 29.

⁽⁷¹⁾Vários autores, designadamente italianos, como ZANOBINI, adoptaram o trinómio responsabilidade patrimonial, penal e administrativa, integrando na primeira a responsabilidade civil e a responsabilidade financeira. Vd. GIOVANNI DE GENNARO, *Scritti di Diritto Pubblico*, III, Milão, 1955, págs. 588 e segs.

⁽⁷²⁾Cfr. LOUIS TROTABAS e JEAN-MARIE COTTERET, *Droit budgetaire et comptabilité publique*, 3ª ed., Dalloz, 1985, págs. 156 e seg.

⁽⁷³⁾Cfr. J.A. PAJARES GIMENEZ e J. MEDINA GUIJARRO, *Tribunal de Cuentas* (Documentación comunitaria y legislación estatal y autonómica), Madrid, 1988, pág. 78.

dos "agenti contabili" (embora visando o esvaziamento do regime de responsabilidade especialmente previsto para estes).⁽⁷⁴⁾

Tal como na responsabilidade civil, o *vinculum iuris* que brota da responsabilidade financeira reveste carácter patrimonial, ou pecuniário, desempenhando a função precípua de impor ao prevaricador a reparação dos danos causados a outrem (neste caso, ao Estado), resultantes da sua actuação desconforme ao direito ou violadora de um dever jurídico (ilícita). Essa desconformidade há-de traduzir-se, todavia, numa infracção financeira⁽⁷⁵⁾, praticada por um sujeito ou entidade a quem está especialmente cometida a guarda e o manejo de fundos públicos. E o dano que dessa infracção emerge será, normalmente, apurado no decurso de um processo de julgamento de contas, de forma muito mais linear que na responsabilidade civil em geral; com efeito, na responsabilidade financeira, é a própria lei que determina a configuração do dano e o modo de apurar o seu montante, sem haver necessidade de proceder ao cálculo do efectivo prejuízo indemnizável.⁽⁷⁶⁾ Mas não é sequer necessária, nalguns casos, a existência de dano patrimonial como resultado da infracção, desempenhando então a responsabilidade financeira uma função marcadamente sancionatória e preventiva, como melhor veremos mais adiante.

III - De par com a explicação da contiguidade das duas figuras, acabámos por introduzir alguns factores que recortam e diferenciam a «responsabilidade jurídica de natureza especial que reveste carácter patrimonial(...)»⁽⁷⁷⁾ em que consiste a responsabilidade financeira. Tal não significa, porém, que se venham a pôr de lado "os princípios gerais preexistentes, fixados pela sua eficiência prática através do decurso do tempo, por forma a que a resolução de situações apresentadas no plano financeiro como idênticas ou paralelas às que se defrontam noutros planos do direito, se não apresente absurda ou flagrantemente contraditória e, neste último caso, sem justificação especial imperiosa e socialmente convincente"⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁴⁾Cfr. LUIGI SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile, formale e amministrativa* Nápoles, 1987, págs. 20 e seg. Sobre estes regimes de direito comparado, vd. infra, Parte II, Cap. I, Secção II.

⁽⁷⁵⁾ Sobre infracções financeiras, vd. infra, 22.

⁽⁷⁶⁾Cfr. ONORATO SEPE, *Trattato di Diritto Amministrativo* (div. de GIUSEPPE SANTANIELLO) Vol. XVI - «Giurisdizione Contabile», Pádua, 1989, pág. XVIII e seg. nº (14).

⁽⁷⁷⁾Cfr. LOPES NAVARRO, *Os Funcionários Públicos*, 2. ed., Lisboa, 1941, pág. 285.

⁽⁷⁸⁾CELSO LOUSADA, op. cit., pág. 21.

O regime da responsabilidade financeira deve ser integrado e compreendido, desde logo, no quadro geral das formas de responsabilidade jurídica aplicáveis aos funcionários e agentes públicos. Em particular, dada a sua proximidade com o instituto da responsabilidade civil, afigura-se totalmente cabido e oportuno que o interprete, por via de regra, recorra a este último em busca do arrimo necessário.

Seguindo esse caminho, são os princípios informadores da responsabilidade contratual, ou obrigacional, que deverão auxiliar preferencialmente o intérprete⁽⁷⁹⁾. Com efeito, a responsabilidade designada como "interna" do funcionário tem sempre natureza obrigacional, porquanto pressupõe a violação de deveres de ofício inerentes à relação de serviço público; ora, a responsabilidade financeira implica uma específica obrigação preexistente que a lei faz recair sobre os «comptables publics»: a de guardar e administrar *regularmente*, isto é, nos termos legalmente aplicáveis, os dinheiros do Estado.

Mas não bastará, em bom rigor, assentar nessa obrigação prévia ligada àqueles funcionários (formalmente «comptables») a sujeição a responsabilidade financeira. Responsabilizados a este título poderão mesmo ser, ao abrigo de uma doutrina há muito consagrada, meros «comptables de fait», que tenham gerido ou manejado *efectivamente* os dinheiros públicos. Por outro lado, pode a responsabilidade financeira atingir autênticos administradores ou ordenadores financeiros, nos casos em que a guarda e utilização de certos fundos públicos tenha sido assegurada pelos órgãos genericamente competentes para a gestão administrativa do ente público em causa (e que podem nem ser funcionários ou agentes). Há, na verdade, que ter presente a complexidade crescente que caracteriza a Administração contemporânea - motivada tanto pela descentralização democrática e participação representativa, como pelas ideias de funcionalidade tecnocrática ou de desconcentração por critérios de eficiência -, justificando que o apuramento de responsabilidade financeira se não restrinja aos casos típicos e tradicionais das contas dos exactores ou tesoureiros da Fazenda Pública. Outras entidades e órgãos públicos ver-se-ão, como estes, legalmente obrigados a prestar contas da respectiva gestão financeira, e é com fundamento

⁽⁷⁹⁾Neste sentido, LÍDIO DE MAGALHÃES no Parecer nº 15/88 do Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas. Concretamente, a doutrina e a jurisprudência francesas já têm defendido a analogia com a responsabilidade contratual do mandatário ou depositário. De resto, admite-se no direito civil que as obrigações que nascem de contratos possam resultar de manifestações unilaterais de vontade (as obrigações dos "comptables", de cuja violação poderá derivar responsabilidade financeira, resultam, como sabemos, directamente da lei). Cfr., neste sentido, JACQUES MAGNET, *op. cit.*, págs. 106 e segs.

nesta precisa obrigação que se afigura hoje mais adequado recortar o núcleo de sujeitos sobre que pode recair, formalmente, a responsabilidade financeira.⁽⁸⁰⁾

IV - A administração dos dinheiros ou fundos públicos postula, como bem se compreende, a definição de um esquema próprio de responsabilidade, adequado ao rigor e eficácia do controlo respectivo.

Nas palavras de SCHÄFER, esse controlo é «constituído pela totalidade dos dispositivos e medidas de carácter técnico e político que se ocupam de fiscalizar a gestão financeira do sector público»⁽⁸¹⁾. Importará, neste âmbito, surpreender a *causalidade explicativa* da responsabilidade financeira, com fundamento na qual pôde este conceito adquirir foros de cidade. Só dessa forma se poderá justificar a autonomia do instituto jurídico correspondente, o qual, como já sabemos, foi desentranhado dos cânones da responsabilidade civil.

A razão de fundo conduz-nos à *juridificação* requerida pelo fenómeno financeiro público, ancorada na tradição demo-liberal do constitucionalismo. Em torno da actividade financeira das entidades públicas organizou-se, então, todo um conjunto de normas, que progressivamente foram criando um regime jurídico subordinado a princípios próprios diferentes dos do direito privado, por um lado, e dos de outros ramos do direito público, por outro.⁽⁸²⁾ A ideia genérica de *responsabilização* corresponde,

⁽⁸⁰⁾Embora, historicamente, a responsabilidade financeira se tenha afirmado como responsabilidade dos "comptables", isto é, dos exactores, tesoureiros, recebedores e pagadores de dinheiros do Estado, prevalece hoje, em nosso entender, uma noção material ou funcional de "comptable", que abrange, para efeitos de fiscalização sucessiva das contas públicas, outros sujeitos e entidades que detenham, manejem ou administrem dinheiros ou valores públicos. Nem de outro modo, aliás, faria sentido a regra da *contabilidade de facto*. Sobre o assunto, vd. infra, 21.

⁽⁸¹⁾Cfr. "Control de la economía financiera pública", in *Presupuesto y Gasto Público*, nº 2, 1979, págs. 279 e segs.

⁽⁸²⁾Cfr. Prof. SOUSA FRANCO, *Manual...*, cit. págs. 180 e segs. Entendemos não dever desenvolver aqui a questão, cujo interesse prático é cada vez mais reduzido, da autonomia substancial do direito financeiro. Contra os autores que entendem ser o direito financeiro um ramo do direito administrativo especial, e que o instituto da responsabilidade financeira, consequentemente, relevaria do direito administrativo, lembramos apenas as palavras elucidativas de GUSTAVO INGROSSO: "Poiche la materia della responsabilità dei pubblici funzionari è di pieno dominio del diritto amministrativo, di essa il diritto finanziario si occupa unicamente nei suoi riflessi finanziari, cioè in quanto, a traverso la comminatoria delle sanzioni di responsabilità, previene i fatti dai quali possa derivare una diminuzione del pubblico erario, e, se questa avvenga, a procurare le congrue riparazioni a favore dello Stato" (*Diritto Finanziario*, Napoles, 1954, pág. 767). Sobre a tese da autonomia, vd. no entanto, ARMINDO MONTEIRO,

desde sempre (mas com acuracidade acentuada nas estruturas administrativas hodiernas), a um imperativo permanente e final na organização e funcionamento da máquina financeira: as normas reportadas a este mesmo plano, embora insertas no direito administrativo ou no direito constitucional, são intensamente marcadas pela especificidade *financeira* do seu objecto.

O *facto social* das finanças públicas - cujo problema se pode sintetizar em duas questões essenciais: fixar as despesas públicas e estabelecer os recursos para dar-lhes cobertura⁽⁸³⁾-, determinou assim a configuração de esquemas jurídicos que, inspirados nos regimes normativos de outros ramos do direito, ou embora neles incluídos, adquiriram feição própria⁽⁸⁴⁾. A teleologia do direito financeiro e das suas instituições leva a compreender que aos «comptables publics» tenha sido imposta uma responsabilidade jurídica específica, mais inflexível que a do direito civil - no fundo, «parce que la caisse du trésor public, qui est celle de tous les citoyens, doit être encore plus inviolable que celle des particuliers(...)».⁽⁸⁵⁾ Só a essa luz tem sentido que, mesmo na ausência de dano patrimonial do Estado, possa

"Introdução ao Estudo do Direito Fiscal", in Revista da Faculdade de Direito de Lisboa, vol. VI, 1949, págs. 43 e segs; SAINZ DE BUJANDA, *Hacienda y Derecho*, vol. I, Madrid, 1962, págs. 28 e segs.; Prof. SOARES MARTINEZ, *Da Personalidade Tributária*, 2ª ed., Lisboa, 1969, págs. 128 e segs. e *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, 1983, págs. 8 e segs.; Prof. SOUSA FRANCO, *Manual...*, cit., págs 183 e segs. e *Finanças...*, cit., págs. 97 e segs. Contra a tese da autonomia, vd., por ex., FRANCESCO D'ALESSIO, "Concetto, oggetto e natura del Diritto Finanziario", in *Raccolta di Scritti di Diritto Pubblico in onore di Giovanni Vachelli*, Milão, 1983, págs. 167 e segs. e, em Portugal, MARCELLO CAETANO, op. cit., I, págs. 46 e seg. e Prof. FREITAS DO AMARAL, *Curso...*, cit., I, págs. 156 e seg.

Convenhamos, no fundo se se não quiser alimentar discussões teóricas desnecessárias, que equivale ao mesmo admitir um direito financeiro autónomo, com esquemas jurídicos de feição própria, ou um vastíssimo direito administrativo no qual se subdistingam regimes normativos específicos e diferenciados.

⁽⁸³⁾ LOUIS TROTABAS e PAUL ISOART, op. cit., pág 321.

⁽⁸⁴⁾ A querela sobre a autonomia de um qualquer ramo de direito será sempre muito relativa e um tanto convencional, como diz o Dr. BRAZ TEIXEIRA: na verdade, o direito é um todo uno e incindível (*Finanças...*, cit., pág. 14). Ocorrem, frequentemente, fenómenos de dupla pertença de normas a diferentes ramos de direito. Neste sentido, as normas reportadas ao plano da organização e funcionamento da máquina financeira (cuja violação pode eventualmente dar lugar a responsabilidade financeira) fazem parte da disciplina jurídica que rege a actividade administrativa do Estado, e os órgãos que são destinatários delas integram-se nas estruturas da Administração Pública (v.g. os funcionários). Por outro lado, não se desconhece a absorção (estrutural e teleológica) de determinados regimes normativos por outros, conferindo-se-lhes notas de maior ou menor especificidade técnico-jurídica.

⁽⁸⁵⁾ Cfr, *Cour des Comptes, Rapport Public sur l'année 1896*, pág. 62.

eventualmente subsistir responsabilidade financeira pelo simples facto de uma irregularidade procedimental na gestão ou utilização dos dinheiros públicos.

Acrescem outras razões - instrumentais ou de ordem processual, mas que entroncam naquela razão de fundo -, ligadas à instituição do julgamento de contas dos exactores, segundo o modelo adoptado originariamente na reforma de Napoleão que, por lei de 16 de Setembro de 1807, criou a *Cour des Comptes*. A apreciação do Tribunal vai ocupar-se mais das contas em si mesmas que das condutas dos eventuais responsáveis («La Cour juge les comptes et non les comptables»). Ideia esta que, não sendo totalmente rigorosa, acentua o carácter predominantemente objectivo da apreciação em causa, destinada *prima facie* a constatar as irregularidades manifestadas na gestão a que as contas se reportam.⁽⁸⁶⁾ Só haverá lugar a responsabilidade financeira onde existir julgamento de contas, e este julgamento não atingirá senão quem esteja legalmente obrigado a prestá-las. Daí que, segundo SCHIAVELLO, o núcleo histórico e conceitual da responsabilidade financeira («responsabilità contabile») se identifique com esse julgamento, sendo possível defini-la como uma responsabilidade eminentemente *processual*⁽⁸⁷⁾.

Naturalmente que aquele julgamento, podendo constituir os responsáveis pelas contas (genericamente, os «comptables») em responsabilidade financeira (se apurado um "débêt"), consubstancia o exercício de uma função verdadeiramente jurisdicional. A caracterização dos órgãos especializados de controlo financeiro externo, adoptados nos países da Europa continental (a partir do modelo francês), como verdadeiros tribunais, afigura-se iniludível e a coberto de qualquer controvérsia quando se pensa no julgamento de contas e na condenação em responsabilidade financeira.⁽⁸⁸⁾

⁽⁸⁶⁾Cfr. MAURICE DUVERGER, *Finances Publiques*, 7ª ed., Paris, 1971, pág. 343.

⁽⁸⁷⁾Op. cit., pág. 10 (itálico nosso)

⁽⁸⁸⁾Ensina o Prof. SOUSA FRANCO: "A razão de ser deste tipo de *fiscalização jurisdicional* parece ser a de dar mais uma garantia aos contribuintes quanto à correcta afectação dos dinheiros públicos e ao reconhecimento dos seus direitos. Ela é por vezes substituída pela análise de *auditores públicos*, independentes como os juizes e escolhidos pelos Paramentos ou Chefes de Estado." (*Finanças...*, cit., pág. 406). Foi este último o modelo que vingou nos países anglo-saxónicos, onde o Auditor (v.g., no Reino Unido, o "Comptroller General of the Receipt and Issue of Her Majesty's Exchequer and Auditor General of Public Accounts") examina e verifica a regularidade das contas de todos os departamentos governamentais e de uma parte importante das entidades do sector público, informando o Parlamento das inspecções e dos inquéritos a que proceda e publicando relatórios de apreciação, sem todavia praticar actos com efeitos na esfera jurídica de qualquer funcionário ou entidade (vd. "National Audit Act 1983", cap. 44).

V - Podemos, em suma, fixar desde já que a responsabilidade financeira pressupõe a prática de uma infracção típica às normas jurídicas que disciplinam a actividade financeira do Estado por parte de determinados sujeitos ou entidades ligados à gestão de dinheiros públicos; como tal, uma *infracção* ao *direito financeiro* (ou simplesmente, *financeira*), entendido este como um ramo *autónomo* do direito público. E dessa infracção conhecerá, como foro exclusivo, um *tribunal* especializado em matéria financeira.

Trata-se, pois, de um conceito de responsabilidade que é indissociável do exercício da *jurisdição financeira*.

Tanto basta, nesta altura, para reconhecermos a responsabilidade financeira como uma categoria normativa própria e autónoma, por entre os vários conceitos de responsabilidade jurídica que podem relevar da fiscalização da actividade financeira pública.

9. A CHAMADA *RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR MULTA*. SUA NATUREZA JURÍDICA. REMISSÃO

I - A doutrina portuguesa refere, além das formas de responsabilidade jurídica a que já aludimos, o conceito de *responsabilidade administrativa por multa*.⁽⁸⁹⁾

Trata-se, a par da responsabilidade financeira, de um esquema jurídico sancionatório cuja efectivação compete, em exclusivo, ao Tribunal de Contas. As infracções a que corresponde aquela multa hão-de ser, também, *infracções financeiras*, de carácter substancial ou meramente processual.⁽⁹⁰⁾

Sobre o Tribunal de Contas português vd., entre outros, ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA, op. cit., MARCELLO CAETANO, op. cit., I, págs. 288 e segs.; PINHEIRO FARINHA, "Tribunal de Contas", in Polis-Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, vol. V, págs. 1334 e seg.. O regime jurídico do Tribunal actualmente em vigor, que resultou da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, será tido em consideração mais adiante, nomeadamente quanto aos aspectos ligados à responsabilidade financeira.

⁽⁸⁹⁾Cfr., por todos, Prof. SOUSA FRANCO, *Manual...*, cit., pág. 896 e *Finanças...*, cit., pág. 424. O Dr. GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS chama-lhe "responsabilidade administrativa ou de mera ordenação social" (Op. cit., pág. 360). As multas em questão não são, todavia, subsúmeis a noção de coima do direito de mera ordenação social, como adiante se justificará.

⁽⁹⁰⁾Antes da entrada em vigor da actual Lei de Reforma do Tribunal de Contas, a cominação de multas resultava de múltiplas disposições legais e regulamentares que sancionavam infracções financeiras, tais como infracções de preceitos legais que regulam a realização e pagamento das despesas públicas (artº 1. do Decreto-Lei nº 30.294, de 21/2/1940, artº 13º do Decreto nº 16.670, de 27/3/1929 e no artº 37º do Decreto-Lei nº 22.257, de 25/2/1933, puníveis nos ter-

II - A natureza jurídica destas multas aplicadas pelo Tribunal de Contas gerou alguma controvérsia. Não se duvida que o seu escopo seja punitivo ou retributivo (a multa é castigo, pena, e não reparação ou reintegração). Mas as correspondentes infracções não configuram crimes e não se inscrevem no ilícito criminal de justiça. Os valores ou interesses postos em causa, apesar de suscitarem a aplicação de penas (pecuniárias), não possuem dignidade penal. Levanta-se, porém, o problema de saber se as infracções correspondentes se integram no ilícito contravencional ou no ilícito de mera ordenação social⁽⁹¹⁾.

Trata-se, na realidade, de valores que relevam da criação ou manutenção de uma certa *ordem* social (no caso, financeira), mais reportados a considerações de oportunidade que, propriamente, a considerações de justiça. Nos últimos tempos, a tendência do direito criminal favorece a "purificação" do âmbito do ilícito penal, dele se devendo separar o ilícito criminal administrativo. Daí o ilícito contravencional e o ilícito de mera ordenação social.

De resto, as penas pecuniárias aplicadas pelo Tribunal de Contas não são convertíveis em prisão. Mas também se não traduzem em coimas de contra-ordenação; se o fossem, os factos susceptíveis de gerar aquelas multas teriam que preencher um tipo legal no qual se cominasse uma "coima".⁽⁹²⁾ As "coimas" podem ser aplicadas pelas autoridades administrativas, enquanto estas multas são, como vimos, aplicadas por um tribunal.

III - Tendo em atenção o quadro jurídico actualmente em vigor, afigura-se-nos que as referidas multas, aplicadas pelo Tribunal de Contas, a fim de punir determinadas infracções financeiras, relevam do ilícito contravencional. Parece, na verdade, que o conceito de contravenção, objecto

mos do citado art. do Decreto-Lei nº 22257 e dos arts 1º e 2º do Decreto-Lei nº 26.966, de 1/9/1936), a não prestação de contas abrangidas na jurisdição do Tribunal de Contas no prazo legal, ou a sua prestação irregular ou deficiente (cfr. artº 7º do Decreto-Lei nº 26.194, de 24/11/1938), a não remessa dos mapas de despesa dentro dos prazos estabelecidos (artº 3º do Decreto nº 27.323, de 15/12/1936 e artº 11º do Decreto nº 29174), para referir alguns exemplos relevantes.

⁽⁹¹⁾Vigora hoje, neste âmbito, a seguinte tripartição normativa: do regime do ilícito penal se ocupa o Código Penal (aprovado pelo Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de Setembro), do ilícito de mera ordenação social o Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro e, quanto às contravenções, permanece em vigor o Código Penal de 1886 («ex vi» do artº 6º do Decreto-Lei nº 400/82).

⁽⁹²⁾Vd. arts 1º e 2º do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro.

de definição legal no Artigo 3º do Código Penal de 1886⁽⁹³⁾, quadra bem à violação de interesses administrativos, ou de interesses financeiros do Estado, como interesses - meios, destinados a proteger interesses - fins da vida colectiva, ou a prevenir a violação deles⁽⁹⁴⁾.

Tratar-se-à, por conseguinte, de uma responsabilidade de natureza *contravencional*.

IV - Esta responsabilidade por multa subsiste, também, além fronteiras.

Em Espanha, por exemplo, onde o *Tribunal de Cuentas* aplica, entre outros "medios de apremio", multas, prevalece a qualificação destas como sanções de tipo disciplinar⁽⁹⁵⁾.

Em França, a *Cour des Comptes* pode condenar em multa os «comptables», por atraso ou deficiência na apresentação das suas contas; em 1950 foi criada a *Cour de Discipline Budgétaire*⁽⁹⁶⁾, no propósito de organizar a responsabilidade dos ordenadores ou administradores de fundos públicos⁽⁹⁷⁾, podendo aplicar-lhes multas destinadas a punir certas infracções graves às regras do direito orçamental, em razão do comportamento daqueles. A importância destas multas e o espírito geral da instituição justificam a sua classificação como responsabilidade de tipo penal, apesar da sua qualificação "disciplinar".⁽⁹⁸⁾

⁽⁹³⁾ A contravenção é ali definida como sendo "o facto voluntário punível que unicamente consiste na violação ou na falta de observância das disposições preventivas das leis e regulamentos, independentemente de toda a intenção maléfica".

⁽⁹⁴⁾ Esta a posição sustentada no Parecer nº 14/86 do Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas, subscrito por ANA BENTO. Vd., sobre o ilícito criminal administrativo e a distinção entre crimes e contravenções, EDUARDO CORREIA, *Direito Criminal*, vol. I, Coimbra, 1971 (reimp.), págs. 20 e segs. e 213; CAVALEIRO DE FERREIRA, *Direito Penal*, vol. I, 2ª ed., Lisboa, 1982, págs. 213 e segs.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. LORENZO BAQUER, "Las Facultades Disciplinarias del Tribunal de Cuentas en defensa de suas competencias", in *El Tribunal de Cuentas en Espana*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, págs. 853 e segs.

⁽⁹⁶⁾ Que desde 1963 passou a chamar-se *Cour de Discipline Budgétaire et Financière*.

⁽⁹⁷⁾ "L'ordonnateur est la personne qui, à la tête de chaque service a le pouvoir de faire naître la dépense ou d'ordonner le recouvrement d'une créance, autrement dit, de poursuivre l'exécution des dépenses et des recettes" (LOUIS TROTABAS e J.-M. COTTERET, op. cit. pág. 151). Como veremos, foi instituída a sua separação dos "comptables", suscitando maiores dificuldades a responsabilidade daqueles.

V - Entendemos que a alusão a uma *responsabilidade administrativa por multa* não deixa de conter algumas virtualidades. Por um lado, diferencia dela os outros conceitos de responsabilidade por actos financeiros, e em particular de responsabilidade financeira; a aplicação de multas pelo Tribunal de Contas não impede a efectivação de quaisquer outras sanções, nem se confunde com a responsabilidade financeira, a que pode, aliás, acrescer. Por outro, afigura-se-nos que estas multas punem também infracções não constitutivas de responsabilidade financeira, mas que relevam do âmbito geral de fiscalização da legalidade financeira a cargo do Tribunal⁽⁹⁹⁾. Deve entender-se que a responsabilidade administrativa por multa não é um "minus" em relação à responsabilidade financeira, mas um "aliud".⁽¹⁰⁰⁾

VI - Sem prejuízo do exposto, o actual regime jurídico das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas será estudado em coordenação com o da responsabilidade financeira, atendendo, em particular, aos aspectos de conexão entre os dois institutos.⁽¹⁰¹⁾

⁽⁹⁸⁾LOUIS TROTABAS e J.-M. COTTERET, op. cit., págs. 187 e segs.; JACQUES MAGNET, op. cit., pág. 68. Escreveu, a propósito, CELSO LOUSADA: "trata-se de uma responsabilidade híbrida, penal na (98) forma, civil no seu princípio, disciplinar nas suas modalidades" (op. cit., pág. 57).

⁽⁹⁹⁾Vejam-se as infracções previstas nas várias als. do art. 48º, nº 1 da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (Reforma do Tribunal de Contas).

⁽¹⁰⁰⁾No regime jurídico vigente (da Lei de Reforma do Tribunal de Contas), a responsabilidade financeira não se degrada em multa, nem esta via substituir aquela (cfr. artºs 49º, nº 2 e 50º). Dada, porém, a sua natureza jurídica, a responsabilidade por multa pode convolar-se em responsabilidade criminal, uma vez verificada a reiteração no não cumprimento das determinações do Tribunal (cfr. artº 52º, nº 2).

⁽¹⁰¹⁾A metodologia a seguir não implica qualquer indistinção entre as duas figuras, que leva alguns a distinguir a responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade financeira sancionatória (através de multas). Como se verá, não só estas multas obedecem a princípios e regime jurídico diferentes dos da responsabilidade financeira, como também a função sancionatória não é exclusiva da responsabilidade por multa.

TÍTULO II

CONCEITO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES E DIREITO COMPARADO

SECÇÃO I - ANTECEDENTES

10. GENERALIDADES

A compreensão do actual instituto da responsabilidade financeira impõe um olhar sobre o seu passado, que se não pode desligar da alusão, ainda que breve, aos antecedentes da fiscalização das finanças públicas em Portugal. A evolução das instituições financeiras tem, invariavelmente, acompanhado e até condicionado as mutações da nossa história. Como é, aliás, natural, posto que não há organização - e, por maioria de razão, não há Estado - que viva sem meios económicos. E que os não tenha de controlar.

Por isso, uma vez formada a nacionalidade e asseguradas as fronteiras territoriais, logo se fez sentir a necessidade de prover à organização política e financeira do país. A princípio, todavia, a actividade financeira não estava necessariamente ligada à ideia de prossecução de interesses públicos⁽¹⁰²⁾. A organização financeira do período dominial, caracterizada por grande insipiência e alguma indefinição, revestia natureza privatística, pessoal ou real⁽¹⁰³⁾. Entre as funções da Cúria Régia pode encontrar-se a

⁽¹⁰²⁾Prof. SOARES MARTINEZ, Introdução..., cit., pág. 64.

⁽¹⁰³⁾Vd. Prof. SOUSA FRANCO, Manual..., cit., págs. 533 e segs.; quanto à teoria feudal dos cargos públicos, vd. ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, História das Instituições (Épocas medieval e moderna), Coimbra, 1982, págs. 384 e segs.

verificação das contas públicas, a cargo de alguns funcionários especializados nas tarefas da primitiva contabilidade.

11. NOTA HISTÓRICA; 1) DOS PRIMEIROS REINADOS AO CONSTITUCIONALISMO LIBERAL

I - A administração fazendária medieval - como salienta o Professor SOARES MARTÍNEZ - «ressente-se de um ambiente geral de incerteza relativamente às atribuições dos funcionários»⁽¹⁰⁴⁾. Destacava-se, no ofício de arrecadar e empregar os dinheiros da Coroa (então indistintos dos dinheiros públicos) o *porteiro-mor*, tendo sob as suas ordens um *reposteiro* (substituído no século XIII pelo *tesoureiro*) e os *ovençais d'El-Rei*.⁽¹⁰⁵⁾ O *porteiro-mor* dará lugar, no reinado de D. Afonso IV, aos *ouvidores da portaria*, a quem competia despachar e julgar tudo o que dissesse respeito à fazenda real⁽¹⁰⁶⁾. Não obstante a multiplicidade dos órgãos e expedientes existentes para a guarda e controlo do tesouro régio⁽¹⁰⁷⁾, o certo é que se abria um espaço apreciável aos abusos e às exacções incontroladas. À radical ineficiência do sistema acrescia a sua irracionalidade, derivada do «emaranhado das competências concorrentes dos diversos órgãos, da indefinição das suas atribuições, da proliferação dos foros especiais e da infinita diversidade dos direitos locais»⁽¹⁰⁸⁾.

II - Podemos encontrar, desde cedo, normas que dispõem sobre a responsabilidade dos funcionários da fazenda régia. Atribui-se ao tempo de D. Afonso II uma lei que obrigava o tesoureiro, almoxarife ou recebedor que desviasse ou desse destino diverso ao que em nome do Rei houvesse de ser pago, a pagar «(...) quatro tanto a El-Rei d'aquello», sendo ainda de-

⁽¹⁰⁴⁾Introdução.... cit., pág. 89.

⁽¹⁰⁵⁾Cfr. HENRIQUE DA GAMA BARROS, História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV, 2ª ed., tomo III, Lisboa, 1946, págs 202 e seg.

⁽¹⁰⁶⁾Cfr. RUY ABREU TORRES, "Ouvidores", in Dicionário de História de Portugal, dirigido por JOEL SERRÃO, vol III, pág. 268.

⁽¹⁰⁷⁾*Corregedores, ouvidores, vedores, ovençais, inquiridores*, etc., tudo designações que, segundo ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, dão conta da tónica posta na função de inspecção ou de controlo (op. cit., pág. 167 e n.(284)).

⁽¹⁰⁸⁾ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, *op. cit.*, pág. 167.

gredado do Reino.⁽¹⁰⁹⁾ No reinado de D. Afonso III outra lei determinava aos funcionários que «por El-Rei e em seu nome algumas coisas houvessem de guardar, e receber, e despende (...) e fosse achado que nas ditas coisas ou em cada uma delas fizessem furto, ou engano, tornassem e restituíssem tudo aquilo que furtassem ou enganosamente levassem, ou deixassem levar a outrém, com três tanto aãlle o que assim levassem, segundo El-Rei fosse mandado, e além disso fossem cruelmente açoutados e degredados para sempre de todos seus Reinos»⁽¹¹⁰⁾.

III - Na segunda metade do século XIV surgem os *vedores da fazenda*, em substituição dos *ouvidores da portaria*. Passaram a ser os funcionários mais categorizados, reportados directamente ao Rei, cabendo-lhes funções de administração mas também judiciais quanto às sisas, outras demandas relacionadas com a fazenda real eram despachadas pelo *juiz dos feitos*, junto do qual o *procurador dos feitos* patrocinava os direitos da Coroa⁽¹¹¹⁾.

Aquela mudança de designação não correspondeu, na realidade, uma clarificação maior das respectivas competências. A par dos *vedores* é nomeado, no reinado de D. João I, um *contador-mor*, que, na ausência daqueles, assumia as respectivas funções judiciais.

Todos os documentos e contas respeitantes aos rendimentos e receitas da Coroa e às despesas e administração financeira se reuniam nos Contos: dos *Contos de Lisboa* se ocupava o contador-mor, incumbindo-se os vedores dos *Contos d'El-Rei*. Parece que nesta altura se tomavam nos Contos de Lisboa contas referente a todo o País, não estando apurada a data exacta em que se procedeu a uma descentralização através dos *contadores das comarcas*. Aos Contos d'El-Rei competia tomar e verificar as contas da casa real⁽¹¹²⁾.

Mais do que uma embrionária repartição de contabilidade pública do Estado que caminha para a centralização, os Contos reflectem o princípio

⁽¹⁰⁹⁾Lei que se encontra vertida no livro II, título XXXXIII, das Ordenações Afonsinas (ed. da Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, reimpressão da ed. da Real Imprensa da Universidade de Coimbra, no ano de 1792).

⁽¹¹⁰⁾Lei que corresponde ao livro II, título XXXXII, das Ordenações Afonsinas (ed. cit.). Descortinamos nestas leis dos primeiros reinados elementos de uma responsabilidade pecuniária agravada (repõe-se além do montante subtraído) e de responsabilidade penal (açóites, degredo).

⁽¹¹¹⁾Cfr. Prof. SOARES MARTÍNEZ, *Introdução*, cit., pág. 89.

⁽¹¹²⁾Cfr. MARCELLO CAETANO, «Três livros sobre a história da administração pública», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. IX, 1953, págs. 226 e segs.

nascente da separação entre gestão financeira e fiscalização, embora esta não deixasse de ser, ainda, meramente interna. Com existência, ao que parece, desde o reinado de D. Dinis, os Contos tiveram o seu primeiro Regimento em 5 de Julho de 1399, sob D. João I, no qual é bem patente o propósito de dominar e disciplinar a burocracia que aumentava em quantidade, fazendo proliferar a prática de abusos e desonestidades de várias ordens. Outros regimentos se sucederem, em 1419 e 1434. Mas os Contos só se unificariam em 1560, já no reinado de D. Sebastião⁽¹¹³⁾.

IV - As atribuições dos *vedores da fazenda* vêm entretanto, apreciar-se com a publicação das Ordenações Afonsinas (Livro I, título III), no ano de 1447, pela mão do Infante D. Pedro, em nome de D. Afonso V. Mais tarde, em 1516, D. Manuel I publica o Regimento dos Vedores da Fazenda, segundo o qual deviam estes ser «homens honrados e de boas e sãs consciências e práticos (...)» e «(...) abastados por tal que a falta não os obrigue a deixarem de fazer o que por razão dos seus ofícios são obrigados por socorrer a suas necessidades". Tratou-se, segundo GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, da "primeira tentativa consistente para institucionalizar uma administração da Fazenda Real eficiente e adequada às necessidades do momento histórico»⁽¹¹⁴⁾, que coincide, como se sabe, com o desenvolvimento da empresa ultramarina.

Os pelouros atribuídos aos *vedores* são, agora, três: o do Reino, o da Índia, e o da África e dos Contos. A cada vedor correspondia um *juiz da Fazenda* para despachar os feitos contenciosos respectivos, mas o julgamento pertencia à *Mesa da Fazenda*, composta pelo vedor do pelouro, pelo *juiz* e por três desembargadores de agravos⁽¹¹⁵⁾.

A organização financeira posterior ao Regimento de 1516 viria a ser reformada durante o domínio filipino, em 1591, e ainda em 1627. Por regimento deste ano, Filipe II centralizou nos *Contos do Reino e Casa* toda a contabilidade pública. Estavam assim lançadas as regras que havi-

⁽¹¹³⁾Sobre os Contos, vd., por todos, VIRGINIA RAU, *A Casa dos Contos*, Coimbra, 1951.

⁽¹¹⁴⁾O Ministério das Finanças (subsídios para a sua história no bicentenário da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda), Lisboa, 1988, pag. 14.

A D. Manuel I se atribuiu também o Regimento e Ordenação da Fazenda, que separou a contabilidade pública da contabilidade local e estabeleceu as regras quanto ao tempo e modo de tomar as contas públicas e quanto a dívidas e a situações de défice. Vigoraria por mais de um século.

⁽¹¹⁵⁾RUY D'ABREU TORRES, "Vedores da Fazenda", in *Dicionário de História de Portugal*, dirigido por JOEL DURÃO, cit., vol. IV, págs. 261 e seg.

am de regular a contabilidade do Estado Português até meados do século XVIII⁽¹¹⁶⁾.

V - Nas Ordenações Manuelinas (cuja redacção definitiva data de 1521), e também nas Leis Extravagantes de Duarte Nunes de Leão (1569) consagram-se normas que, seguindo a tradição, determinavam a responsabilidade pecuniária dos oficiais da Fazenda e dos «tesoureiros e almoxarifes que emprestam a fazenda del Rei ou a pagão contra seu regimento», a que devia acrescer a perda do ofício e a pena de degredo. Os «oficiais d'El-Rei que lhe furtam, ou com malícia deixam perder a Fazenda do dito Senhor», teriam de pagar-lhe «o preço, ou valia, daquilo que assim for furtado, ou levado(..)»⁽¹¹⁷⁾.

Por Lei de 11 de Janeiro de 1603 entraram em vigor as Ordenações Filipinas, sem que deixassem de vigorar alguns regimentos e leis anteriores⁽¹¹⁸⁾. A nova compilação, que só virá a ser completamente revogada na segunda metade do século XIX, com a publicação dos Códigos modernos, limitou-se a actualizar o direito anterior e a incorporar várias legislações avulsas, no respeito das instituições tradicionais portuguesas⁽¹¹⁹⁾. Os funcionários, ao que parece, continuavam sujeitos a algum arbítrio administrativo: no título XCIX do Livro I⁽¹²⁰⁾, determina-se «(...) que quasquer Offícios, que dermos, assi da Justiça, como de nossa Fazenda, ou de qualquer outra sorte e qualidade que seja, quando quer que Nós soubermos, e nos certificarmos em nossa consciencia, que alguns do ditos Officiaes nos servem neles mal, e fazem o que não devem, ou damnificam e roubam nossa Fazenda, lhos possamos tirar e dar a quem nossa mercê fôr, sem por isso lhes sermos em obrigação alguma, assino foro da consciencia, como no foro judicial, para por isso haverem de demandar nosso Procurador, nem requerer a Nós satisfação, porque de todo os excluimos»⁽¹²¹⁾.

⁽¹¹⁶⁾Os Contos subsistem até à criação do Erário Régio, no âmbito das reformas pombalinas.

⁽¹¹⁷⁾Livro II, título XXVIII, das Ordenações Manuelinas. Esta disposição reflecte já a ideia de restituição ou reposição dos valores desviados ou perdidos.

⁽¹¹⁸⁾Por exemplo, a Ordenação da Fazenda e os Artigos das Sisas.

⁽¹¹⁹⁾Cfr. MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, Apontamentos de História do Direito Português (policopiados), 1982-83, págs. 319 e segs.

⁽¹²⁰⁾Que dispõe sobre "Como El-Rei pode tirar os Offícios da Justiça e da Fazenda, sem ser obrigado a satisfação".

VI - No século XVII sucederam-se tentativas várias de disciplinar os oficiais da Fazenda e de conferir maior especialização e eficácia à tarefa dos controladores. A organização financeira era, na verdade, fragmentária, o que favorecia os abusos crescentes e a falta de capacidade racionalizadora do sistema. Os tesoureiros, almoxarifes, executores e outros oficiais do recebimento, que tinham por obrigação dar contas, não as prestavam ou embaraçavam a execução dos *alcances*⁽¹²²⁾. Tudo razões que levaram o Marquês de Pombal a substituir, por Carta de Lei de 22 de Dezembro de 1761, os Contos do Reino e Casa pelo *Erário Régio*.

Esta importante reforma centralizou a direcção superior dos assuntos fazendários no *inspector geral do tesouro* (cargo que o próprio Marquês sobraçou), secundado pelo *tesoureiro-mor*⁽¹²³⁾. Por alvará de 17 de Dezembro de 1790, o *Conselho da Fazenda* passou a integrar o *Erário*, que só viria a extinguir-se, depois de vicissitudes várias, por Decreto de 16 de Maio de 1832, de Mousinho da Silveira, na qualidade de ministro da Fazenda do governo de D. Pedro, instalado na Terceira. Entretanto, por força do artigo 136º da Carta Constitucional, o *Erário Régio* passa a denominar-se ou Tribunal do Tesouro Público ou, simplesmente, *Tesouro Público*⁽¹²⁴⁾.

VIII - Para o novo *Tesouro Público* transitaram as funções consultivas, executivas e judiciárias anteriormente desempenhadas pelo *Erário Régio*. Caía, assim, o «velho e monstruoso *Erário*», nas palavras de Mousinho⁽¹²⁵⁾, cuja contabilidade copiosa afinal levava, segundo o relatório de

(121) Esta norma corresponde, no essencial, designadamente quanto aos oficiais da Fazenda, à do título LXXVI do Livro I das Ordenações Manuelinas. A punição a que alude - e que reflecte natureza disciplinar - pode ser efectivada sem quaisquer garantias processuais, quer de julgamento, quer de instrução.

A edição consultada das Ordenações Manuelinas e Filipinas é, também, a da Fundação Calouste Gulbenkian (cit. n. (109)).

(122) Cfr. E. TRINDADE PEREIRA, op. cit., pág. 60. Sobre a noção de alcance, vd. infra, págs.

(123) Cada um dos *contadores gerais* entregava ao *inspector geral* dois balanços anuais, o primeiro até 10 de Janeiro e o segundo até 10 de Julho. Recebidos estes, o *inspector* convocava o *tesoureiro mor* e o seu *escrivão*, para conferirem os saldos e assistirem à contagem dos valores, mandando depois lavrar um termo, que por sua mão devia apresentar ao Rei (RUY D'ABREU TORRES, "Erário Régio", in Dicionário de História de Portugal, dirigido por JOEL SERRÃO, vol. II, págs. 67 e seg.).

(124) Dispõe esse art.: «A Receita e a Despesa da Fazenda Pública será encarregada a um Tribunal debaixo do nome de - Tesouro Público - onde em diversas Estações devidamente estabelecidas por Lei se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade».

(125) É extremamente elucidativa da situação em que se encontrava o *Erário* o relatório do Decreto nº 22, de 16 de Maio de 1832.

Manuel Fernandes Tomás às Constituintes de 1821, a que «(...) cada um pudesse faltar aos seus deveres com mais método e mais segura impunidade».⁽¹²⁶⁾ Como notava o Professor ARMINDO MONTEIRO, «andava a receita perdida por almoxarifados, armazéns, alfândegas, cofres, enredada a cada momento em intermináveis pleitos, mal escriturada, dificilmente fiscalizável, enriquecendo os exactores e depauperando o Estado».⁽¹²⁷⁾ Aliás, em Portugal como noutros países, era geralmente desconhecida a própria situação financeira do país⁽¹²⁸⁾. As operações financeiras, na verdade, eram cercadas de sigilo; uma das inovações da reforma de Mousinho foi, precisamente, a de consagrar a publicidade a dar às contas de receita e despesa do Estado, ao contrário do que se verificava no Erário⁽¹²⁹⁾. A partir da elaboração do primeiro orçamento público (1820-1821), e entre sobressaltos vários da nossa história política, a apresentação anual do orçamento as Câmaras foi a característica mais saliente do liberalismo financeiro em afirmação.

Avizinhava-se uma nova *ordem*. E a organização financeira a que dava lugar, inspirada na administração financeira francesa, procurava integrar e tornar eficiente a acção dos vários agentes encarregados de cobrar receitas e realizar despesas.

12. CONTINUAÇÃO; 2) DO CONSTITUCIONALISMO LIBERAL À ÚLTIMA REFORMA DO TRIBUNAL DE CONTAS

I - É no quadro da nova organização - e, em particular, com a configuração moderna do Tribunal de Contas - que se vai desenhar com nitidez e autonomia o instituto da responsabilidade financeira.

⁽¹²⁶⁾ Trecho cit. pelo Prof. SOARES MARTÍNEZ, Introdução..., cit., pag. 102.

⁽¹²⁷⁾ Do Orçamento..., cit., pag. 405. Não obstante, LUIS ESPINHA DA SILVEIRA observa, em estudo recente: "Secreta era, sem dúvida, a contabilidade do Erário. Corrupção e irregularidade na(cont.) cobrança dos rendimentos, sem dúvida que se verificavam (...) Contudo, existia no Erário, mesmo nos finais do Antigo Regime, uma escrituração ordenada e detalhada e contas semestrais pormenorizadas, através das quais se podia ter uma noção do que se recebia e despendia, do que havia a receber e a pagar" (Vd. «Aspectos da evolução das Finanças Públicas portuguesas nas primeiras décadas do século XIX (1800-27)», in *Análise Social*, vol. XXIII (97), 1987 (3^o), págs. 505 e segs.).

⁽¹²⁸⁾ Sobre este assunto, vd. Prof. SOARES MARTÍNEZ, Introdução..., cit., págs. 117 e seg.

⁽¹²⁹⁾ O conhecimento das contas públicas era, no sistema do Erário, restrito ao Rei e ao *inspector geral, tesoureiro e escrivão*.

Reconhecia-se que o sistema representativo e o governo constitucional do Reino só seriam possíveis desde que a fazenda pública fosse garantida pelos princípios da publicidade, fiscalização e responsabilidade⁽¹³⁰⁾.

Fazendo referência a este último, escreverá, mais tarde, o Professor ARMINDO MONTEIRO:

«Imprescindível é organizar em termos bem definidos as responsabilidades dos pagadores - já que, cumulando embora de um modo geral as suas funções com as de recebedores, na organização fazendária de quasi todos os países constituem uma bem definida categoria. É preciso que a sua responsabilidade esteja assegurada sob uma dupla face: a de pagamento propriamente dita, função de vigilância e execução orçamental, e a de caixa, ou seja a função jurídica de libertar definitivamente o Tesouro em relação aos seus credores.(...)⁽¹³¹⁾.

II - O constitucionalismo liberal vai, como em seguida veremos, dar um alento decisivo ao controlo das finanças públicas e à sua componente jurisdicional, propiciando, assim, a afirmação progressiva de um esquema jurídico-financeiro próprio de responsabilidade.

A Constituição de 1822 determinou, no seu artigo 232º, que «a conta da entrada e saída do tesouro público, bem como a da receita e despesa de cada um dos rendimentos nacionais, se tomará e fiscalizará nas contadorias do tesouro(...)». Nos termos do Artigo 235º, devia a lei designar «(...) as Autoridades a quem fica pertencendo o poder de julgar e executar em matéria de fazenda nacional(...)».

Em 1844 foi criado, por Decreto de 18 de Setembro, o *Conselho Fiscal de Contas*, começando a desenhar-se a sua independência como órgão fiscalizador em relação à administração pública e o carácter jurisdicional da sua competência quanto às contas públicas. O Acto Adicional à Carta de 1852 consagra por fundamental a existência de um *Tribunal de Contas* (artigo 12º,3º), que havia sido criado (com esse nome) em 10 de Novembro de 1849, por Decreto da Rainha D. Maria II⁽¹³²⁾. Competia-lhe:

⁽¹³⁰⁾Projectos de fazenda de 26 de Novembro de 1836 (cits. por E. TRINDADE PEREIRA, op. cit., pág. 61). Sublinhados nossos.

⁽¹³¹⁾*Do Orçamento...*, cit., II, pág. 448. O Decreto de 3 de Novembro de 1860 virá a consagrar o princípio de que os pagadores, fiéis e outros quaisquer responsáveis são, em seu nome ou no do seu fiador, obrigados a prestar caução em dinheiro depositado nos cofres centrais do distrito e nas caixas centrais no Ministério da Fazenda, ou em inscrições pelo seu valor no mercado (Art. 54º).

⁽¹³²⁾A Constituição de 1838 consagrara, anteriormente a existência do Tribunal de Contas, competindo-lhe "(...)verificar e liquidar as contas da receita e despesa do Estado, e as de todos

- julgar as contas dos tesoureiros, recebedores, pagadores e quaisquer responsáveis pela administração, arrecadação e aplicação de fundos resultantes de créditos, contribuições ou liquidações fazendárias;
- julgar as contas das municipalidades e estabelecimentos pios, cujo rendimento excedesse dois contos de reis;
- julgar e desembaraçar os depósitos e extinção das fianças.
- impor multas aos responsáveis que deixassem de apresentar atempadamente as suas contas.

Em matéria de julgamento de contas e de imposição de multas o Tribunal de Contas e reconhecido como jurisdição própria e privativa, tendo os seus acórdãos o «carácter, autoridade, força e efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça»⁽¹³³⁾. Neste âmbito, como já assinalámos, o Tribunal desenvolve uma verdadeira função *judicial*.

Sucederam-se, depois disso, inúmeros esforços de reorganização e reformulação do Tribunal e das regras da contabilidade pública.⁽¹³⁴⁾ Nas palavras do Professor SOARES MARTÍNEZ, «só após a Regeneração, as suas tentativas de reorganização Tributária e os Regulamentos da Contabilidade Publica de 1863 e de 1870 se abandona definitivamente, no sector das finanças públicas, o *antigo regime*»⁽¹³⁵⁾.

III - Merece especial destaque, de entre a legislação financeira do final do século passado, o Regulamento Geral da Contabilidade Pública, de 31 de Agosto de 1881. Ali se distingue a Contabilidade legislativa, administrativa e judiciária (artigo 1º). Nos termos do artigo 2º desse Regulamento, a Contabilidade *judiciária* é a que fixa, por sentenças proferidas pelo Tribunal de Contas, a responsabilidade individual de todos os gerentes de dinheiros públicos e certifica, por meio de declarações autênticas do mesmo tribunal, toda a receita e despesa efectuadas; o artigo 290º precisa que «o julgamento anual das contas dos responsáveis à Fazenda constitui a contabilidade pública judiciária do Estado» (§ único), e esse julgamento estava, precisamente, a cargo do Tribunal de Contas.

os responsáveis para com o Tesouro Público" (artº. 135º, • 1.). A sua vigência duraria apenas quatro anos (os que durou o *Setembrismo*).

⁽¹³³⁾ Regimento do Tribunal de Contas, de 27 de Fevereiro de 1850.

⁽¹³⁴⁾ Sobre o assunto, vd. E. TRINDADE PEREIRA, *op. cit.*, págs. 61 e segs.

⁽¹³⁵⁾ *Introdução...*, cit., pág. 120. Itálico do autor.

Regras estritas disciplinam, no mesmo Regulamento, o pagamento das despesas públicas: «Nenhum crédito a cargo do Tesouro Público pode ser liquidado e pago, senão em virtude de título legal e por ordem do ministro competente ou dos seus delegados» (artigo 87º) Aos pagadores compete, em rigor, verificar a legalidade formal das ordens de pagamento. Diz-se, por isso, que a sua responsabilidade é fundamentalmente extrínseca.⁽¹³⁶⁾ No final do exercício, os fundos destinados a despesas que não tivessem sido satisfeitas, total ou parcialmente, deviam, segundo o artigo 100º, ser repostos no último dia na parte correspondente às despesas não satisfeitas, sob responsabilidade de quem os tivesse recebido nos cofres do Estado. Pelas responsabilidades eventualmente atribuídas aos pagadores ou exactores - se se quiser, agentes *contáveis*, no neologismo originado pela expressão «comptables publics» - respondiam as cauções que eram os mesmos legalmente obrigados a prestar.

O apuramento dessas responsabilidades fazia-se por forma contabilística, a partir de um sistema de conta-corrente⁽¹³⁷⁾. Era o Tribunal de Contas⁽¹³⁸⁾ que, apreciando as contas assim espelhadas, julgava os responsáveis por elas *quites*, *credores* ou *devedores*; verificando-se esta última hipótese o responsável pela conta ficava constituído, precisamente, em responsabilidade financeira. A hipótese típica é a que resultava do *alcance* em processo de julgamento de contas⁽¹³⁹⁾.

⁽¹³⁶⁾ Neste sentido, ARMINDO MONTEIRO, Do Orçamento..., cit., II, pág. 449. Este autor refere também que se estabeleceu, em circular da Direcção-Geral da Tesouraria, de 1 de Agosto de 1907, a proibição de as agências do Banco de Portugal pagarem quaisquer documentos sem as formalidades externas legais, incluindo a certificação da identidade dos signatários das ordens pela forma julgada mais conveniente por aquelas agências.

⁽¹³⁷⁾ Na verdade, o Regulamento de 1881 mandava prestar as contas de responsabilidade individual em forma de conta-corrente; o apuramento da responsabilidade financeira resultava, por isso, da averiguação aritmética do manejo de dinheiros, terminando por enquadrar o responsável pela conta numa de três situações: credor, devedor, quite. Na situação de devedor, haveria responsabilidade financeira, como lhe chamamos hoje. Quanto a obrigação de prestar caução, vd. supra, n. (131).

⁽¹³⁸⁾ O Tribunal seria substituído, em 1911, pelo Conselho Superior da Administração Financeira do Estado (Decreto de 11 de Abril) e, em 1919, pelo Conselho Superior de Finanças (Decreto nº 5525, de 8 de Maio), sem que tivessem sido introduzidas alterações significativas quanto a competência de julgamento das contas públicas. A primeira denominação (Tribunal de Contas) só se fixaria com o Decreto nº 18.962, de 25 de Outubro de 1930, integrado nas reformas financeiras do Doutor OLIVEIRA SALAZAR.

⁽¹³⁹⁾ O art. 45º do Decreto nº 1831, de 17 de Agosto de 1915, que dispõe sobre «os alcances provenientes de arrebatamento de valores e dinheiros públicos, e doutros casos de força maior», levou a entender que a responsabilidade financeira em geral seria uma responsabilidade

IV - Outros casos viriam a arrastar este tipo de responsabilidade.

Estando a verificação do cabimento nas autorizações legais e a classificação das despesas públicas a cargo das repartições de contabilidade, os chefes destas e os funcionários que processassem as ordens de pagamento e conferissem as folhas de liquidação consideravam-se solidariamente responsáveis pelas despesas que fossem pagas e que estivessem erradamente classificadas ou não tivessem cabimento nas importâncias autorizadas⁽¹⁴⁰⁾. Só ficavam isentos dessa responsabilidade quando, em caso de dúvidas, houvessem solicitado parecer escrito do órgão superior de controlo financeiro⁽¹⁴¹⁾.

Nos termos do artigo 23º do Decreto Nº 5525, de 8 de Maio de 1919, as autoridades ou funcionários de qualquer grau hierárquico que, seja qual fosse o fundamento, contraíssem encargos por conta do Estado para que não houvesse autorização legal à data desses compromissos, tornavam-se responsáveis pelas importâncias desses encargos; o Conselho Superior de Finanças é, nesta altura, o órgão competente para promover a efectivação daquela responsabilidade.

O artigo 14º do Decreto Nº 16.670, de 27 de Março de 1929, veio a estabelecer o princípio da responsabilidade solidária de todos os responsáveis («(...) funcionários, empregados ou autoridades (...)») pelo pagamento ou reembolso ao Estado das importâncias despendidas sem inscrição no orçamento ou além das verbas autorizadas. À Intendência Geral do Orçamento, como entidade delegada do Ministro das Finanças, competia agora promover a aplicação de sanções penais e, ainda, «(...) exigir perante as repartições competentes e os tribunais as responsabilidades *civis* que os actos dos funcionários ou dos serviços na execução do orçamento determinem, providenciando especialmente sobre o pagamento ou reembolso de importâncias despendidas a mais ou gastas sem inscrição orçamental (...)»⁽¹⁴²⁾. Pode parecer que, neste preceito legal, se não distinguiu a responsabilidade financeira - responsabilidade por definição limitada a

objectiva, ou independente de culpa. Sobre este problema e o conceito e regime jurídico de alcance, vd. *infra*, respectivamente, págs. e págs.

⁽¹⁴⁰⁾ Vd. Decreto Nº 5525, de 8 de Maio de 1919 (art. 16º), e também cfr. Lei de 20 de Março de 1907 (art. 30º) e Decreto de 11 de Abril de 1911 (art. 9º).

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. art. 16º § único, do Decreto Nº 5525, que instituiu o Conselho Superior de Finanças.

⁽¹⁴²⁾ Cfr. Decreto Nº 16.670, art. 22º, al. f). Itálico e sublinhados nossos.

montante das importâncias gastas ou despendidas com infracção a normas financeiras - da responsabilidade civil⁽¹⁴³⁾.

Mas a referência final ao *pagamento ou reembolso* daquelas importâncias acentua, segundo cremos, o carácter específico da responsabilidade em causa, que dessa forma se autonomiza da responsabilidade civil. Por outro lado, a identificação ali patente sob a qualificação lata de responsabilidades civis⁽¹⁴⁴⁾ explicar-se-á, não só, pelo facto de assimilar o conceito de responsabilidade financeira, então mal conhecido, como também para ressaltar a possibilidade de ser reclamada indemnização nos casos em que prejuízos efectivos emergentes daqueles actos financeiros ultrapassem o montante das importâncias a *pagar* ou a *reembolsar* ao Estado⁽¹⁴⁵⁾.

V - Em 1930 é recriado o *Tribunal de Contas*, recuperando-se, assim, a denominação original⁽¹⁴⁶⁾. A sua jurisdição abrange «todo o território da República e os serviços portugueses no estrangeiro, e é exercida sobre todos os responsáveis para com a Fazenda Nacional, quer civis quer militares, no que respeita ao julgamento das suas contas» (artigo 5º do Decreto Nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, que reorganiza o Tribunal)⁽¹⁴⁷⁾. Compete ao Tribunal, designadamente no âmbito da sua competência jurisdicional:

- investigar, para o efeito de julgamento de contas, de tudo o que tenha relação com o património do Estado, finanças públicas, saídas de fundos, aplicação ou destino de materiais, no que se referir aos serviços

⁽¹⁴³⁾Distinção que resultava clara no Decreto nº 5525, supra referido: enquanto o art. 21º consagra um princípio de responsabilidade civil, o art. 23º impõe um princípio de responsabilidade financeira. No primeiro caso invoca-se o dano que resulte ou possa resultar de uma infracção financeira, enquanto no segundo se faz referência as importâncias (concretas e exactas) objecto da contracção ilegal de encargos por conta do Estado. Também era responsabilidade financeira a que derivava do julgamento de contas dos gerentes de dinheiros públicos, corporações ou administrações, com ou sem autonomia, quando os pagamentos incluídos numa conta não tivessem sido precedidos das ordens competentes, ficando aqueles «(...)responsáveis pelas importâncias que tivessem aplicado (...)» (art. 25º). Em qualquer dos casos acima aludidos (responsabilidade civil e financeira), a efectivação correspondente competia ao Conselho Superior de Finanças.

⁽¹⁴⁴⁾Identificação que, aliás, nao surpreende: como vimos, o instituto da responsabilidade financeira foi desentranhado dos cânones da responsabilidade civil.

⁽¹⁴⁵⁾Sobre o problema da responsabilidade civil conexas com a financeira, vd. infra, págs.

⁽¹⁴⁶⁾Através do Decreto Nº 18.962, de 25 de Outubro.

⁽¹⁴⁷⁾As contas sujeitas a julgamento são as indicadas no artº 32º do Decreto Nº 22.257.

sujeitos à sua jurisdição, podendo requisitar à Inspeção Geral de Finanças a realização de quaisquer sindicâncias e inquéritos;

- julgar em única instância e em tribunal pleno os processos de multa e outras penalidades, de fixação do débito dos responsáveis, quando haja omissão de contas, os processos de impossibilidade de julgamento de contas, os embargos a execução dos seus acórdãos, os processos de anulação das decisões passadas em julgado e proferidas em matéria de contas;

- verificar e conferir as despesas realizadas pelos diversos Ministérios por forma a tornar efectivas responsabilidades pelas despesas pagas que estiverem erradamente classificadas ou não tenham cabimento nas importâncias autorizadas;

- tornar efectivas responsabilidades civis e criminais por actos financeiros ilícitos, para o que promovera as respectivas acções perante os tribunais por intermédio dos competentes agentes do Ministério Público, e responsabilidades financeiras, uma vez estas declaradas em acórdãos condenatórios, através do Tribunal das Execuções Fiscais de Lisboa;

- impor multas e penalidades em conformidade com as Leis e disposições regulamentares⁽¹⁴⁸⁾.

Como já anteriormente referimos, o Decreto N.º 22.257 consagrou, no seu artigo 36.º, um princípio geral de responsabilidade civil decorrente da prática de actos financeiros ilícitos⁽¹⁴⁹⁾. O artigo 37.º do mesmo diploma consagra (e assim distingue daquela responsabilidade), iniludivelmente, uma forma de responsabilidade financeira, nos seguintes termos (na linha, aliás, do disposto no artigo 23.º do Decreto N.º 5525, acima aludido):

«As autoridades ou funcionários de qualquer grau hierárquico que, pelos seus actos, seja qual for o pretexto ou fundamento, contraírem, por conta do Estado, encargos não permitidos por lei anterior e para os quais não haja dotação orçamental à data desses compromissos ficarão pessoalmente responsáveis pelo pagamento das importâncias desses encargos, sem prejuízo de qualquer outra responsabilidade em que possam incorrer» (corpo).

VI - Na competência jurisdicional do Tribunal de Contas vai envolvida, além de responsabilidade financeira, a chamada responsabilidade administrativa por multa.⁽¹⁵⁰⁾ São conceitos de responsabilidade unidos pela

⁽¹⁴⁸⁾Cfr. art. 6.º, n.ºs 5.º, 8, 10, 12 e 13 e art. 9.º do Decreto N. 22.257.

⁽¹⁴⁹⁾Supra, pag

tutela normativa que as infracções financeiras reclamam e pelo exercício da mesma jurisdição, embora tenham escopo e natureza diferentes. O Decreto Nº 30.294, de 21 de Fevereiro de 1940, veio semear as raízes de uma confusão tornada frequente: a de fazer a responsabilidade financeira degradar-se em multa, conduzindo ainda hoje alguns a defender a sua convertibilidade nesta última.

Estabelecia, com efeito, o artigo 1º daquele diploma:

«Às infracções dos preceitos legais que regulam a realização e pagamento das despesas públicas serão aplicadas as sanções respectivas nos termos da legislação vigente, podendo porém a entidade a que competir o julgamento das contas ou o exame e verificação dos documentos de despesa dos Ministérios, quando das infracções praticadas não tenha havido dano para o Estado e não se revele o propósito de fraude, relevar a responsabilidade em que os infractores incorreram ou reduzi-la, condenando-os no pagamento de uma multa até 10.000\$00, segundo a gravidade das faltas» (corpo).

Como veremos mais adiante, a recente Lei de Reforma do Tribunal de Contas, em vigor, resolveu quaisquer dúvidas sobre a autonomia recíproca dos dois institutos. Deve entender-se, como já defendemos, que as multas aplicadas pelo Tribunal de Contas não visam substituir a sanção correspondente a responsabilidade financeira, que se traduz numa obrigação de reposição⁽¹⁵¹⁾.

VII- Nos termos da Constituição de 1976, depois da sua segunda revisão (1989), o Tribunal de Contas é o «órgão supremo de fiscalização das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe (...)», competindo-lhe, nomeadamente, "efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei" (artigo 216º, nº 1, al. b)).

É hoje claro o estatuto jurisdicional do Tribunal de Contas⁽¹⁵²⁾.

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr. supra, pags.

⁽¹⁵¹⁾ Vd., o regime jurídico dessa obrigação, infra, Parte II, Cap. II, Secção II.

A matéria regulada no Decreto-Lei nº 30.294 (relevação ou redução da responsabilidade financeira) está hoje contida no art. 50º da LRTC, em razão da verificação de mera culpa do infractor (e já não de ausência de dano cumulada com a falta de intenção fraudulenta). É pois clara, em nosso entender, a revogação de sistema (art. 7º, nº 2, "in fine" do Código Civil).

⁽¹⁵²⁾ Só isso explica o seu paralelismo com os demais Supremos Tribunais no art. 221º, nº 1, da Constituição, e o facto de os respectivos juízes estarem sujeitos ao estatuto do art. 218º, além das disposições, especialmente adaptadas, dos arts. 330. e seguintes da Lei n. 86/89, de 8 de Setembro.

No âmbito que nos interessa, condena em responsabilidade financeira e impõe sanções punitivas: com efeito, para correcta execução da sua actividade, pode ordenar reposições de verbas e aplicar multas (artigo 9º, nº 1 (corpo) e al. c) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, doravante designada LRTC). É da verificação de uma infracção financeira, substancial e/ou processual, pelo Tribunal, que resultará, sendo caso disso, responsabilidade financeira e/ou responsabilidade administrativa por multa. O regime das infracções financeiras foi, por seu lado, agrupado no Capítulo VI da nova Lei (artigos 48º a 53º). Nem por isso, todavia, se erradicou completamente a torrente de legislação dispersa que «(...) se enlaça em tecidos de malha impenetrável à própria luz», ou a proverbial dificuldade que surge «mal se tenta saber o que está em vigor» no direito financeiro português, para que alertara o Professor ARMINDO MONTEIRO⁽¹⁵³⁾.

VIII- Segundo o Professor SOUSA FRANCO, a recente Reforma configura uma encruzilhada que vai decerto marcar a evolução do Tribunal de Contas nas próximas décadas; deriva ela da distinção fundamental, consagrada no art. 1º, nº 1 da LRTC, entre jurisdição e poderes de controlo financeiro⁽¹⁵⁴⁾. A concepção que se tenha ou venha a gizar quanto ao instituto da responsabilidade financeira não deverá ser alheia à tensão dialéctica entre aquelas duas vertentes associadas à fiscalização externa da actividade financeira do Estado nos nossos dias. E não deverá ignorar, numa continuidade incindível, os elementos valiosos que a lição do passado permite carrear. Até porque o aperfeiçoamento sucessivo das leis é, essencialmente, fruto da experiência.

⁽¹⁵³⁾Cfr. supra, n. (9). Várias outras disposições legislativas, além das referidas, respeitam à responsabilidade financeira; a enunciação feita até aqui foi nitidamente selectiva (e não exaustiva), como também será no estudo da caracterização da figura em apreço a partir do novo regime, actualmente em vigor, resultante da LRTC. Para uma visão relativamente exaustiva das disposições que, antes do actual regime, configuravam infracções constitutivas de responsabilidade financeira (num sentido lato, que abrangia a imposição de multas pelo Tribunal de Contas), vd. CELSO LOUSADA, op. cit., págs. 23 e segs.

⁽¹⁵⁴⁾Cfr. prefácio a obra de JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, cit., págs. 46 e segs.

SECÇÃO II - DIREITO COMPARADO

13. PRELIMINAR

À valia de uma síntese diacrónica, enquadrada na história financeira portuguesa, acresce o interesse jus-comparativo que a referência sincrónica naturalmente reveste. O instituto da responsabilidade financeira na ordem jurídica portuguesa não deve ser alheio, nem imune, à consideração das soluções acolhidas em ordenamentos jurídicos estrangeiros. O método comparativo permite, com efeito, compreender melhor e ponderar criticamente a solução consagrada na ordem interna, tal como fornece pontos de referência à iniciativa legislativa do seu aperfeiçoamento.

São conhecidos, todavia, os riscos das adaptações irreflectidas ou das meras traduções precipitadas. Neste campo, como em outros, importa não perder de vista a tradição nacional do instituto, na forma e com as peculiaridades que marcaram a sua evolução normativa. Devemos também discernir as soluções que se aproximam essencialmente da solução acolhida no nosso direito positivo e que, nessa medida, melhor podem auxiliar à compreensão dos aspectos fundamentais do instituto jurídico em apreço.

Por conseguinte, os ordenamentos a visitar de seguida implicam, invariavelmente, a existência de um *Tribunal de Contas* ou órgão jurisdicionalizado de controlo financeiro externo, que no exercício das suas competências pratica, ao abrigo das normas que lhe são aplicáveis, actos com carácter jurisdicional produtores de efeitos na esfera jurídica de outros sujeitos ou entidades. Até porque, como já deixámos escrito, só há propriamente responsabilidade financeira (como categoria autónoma) onde se exercita (ou pode exercitar) jurisdição financeira⁽¹⁵⁵⁾. A alusão, necessariamente não exaustiva, nas páginas que seguem, a alguns regimes normativos estrangeiros considerados próximos do regime jurídico português⁽¹⁵⁶⁾ poderá, segundo cremos, carrear elementos úteis ao nosso estudo, que

⁽¹⁵⁵⁾Consequentemente, não curamos dos sistemas de Auditor Geral, nem tampouco dos casos em que ao tribunal de contas é associada, apenas, a fiscalização de economicidade, eficácia e eficiência, ou mera competência consultiva. Em qualquer destas situações, o órgão de controlo financeiro externo e independente não exercita verdadeira jurisdição.

⁽¹⁵⁶⁾Assentes o critério selectivo adoptado e a não exaustividade da análise de cada um dos regimes normativos eleitos (até pela dificuldade, em certos casos acentuada de recolha de elementos legislativos em vigor), são os seguintes os países em cujo ordenamento nos propomos, nas páginas que seguem, situar o instituto da responsabilidade financeira: 1)Espanha; 2)França; 3)Itália; 4)Brasil; 5)Cabo Verde (segundo motivação adiante explicada). No propósito de não desvirtuar o sentido próprio dos textos legislativos referidos nesta secção, mantivemos grande parte deles na respectiva língua original, quando transcritos.

proveitem à caracterização da responsabilidade financeira. É nesta perspectiva que tem agora lugar a referência comparatística - auxiliar e instrumental.

14. SOLUÇÕES PROPOSTAS PELO DIREITO COMPARADO;

1) ESPANHA

I - O princípio geral em matéria da responsabilidade pela prática de actos financeiros, consagrado no ordenamento espanhol, é o seguinte: as Autoridades e funcionários de qualquer categoria que por dolo, culpa ou negligência graves, adoptem resoluções ou realizem actos com infracção das disposições desta Lei, serão obrigados a indemnizar a Fazenda Pública pelos danos e prejuízos deles consequentes, independentemente da responsabilidade penal ou disciplinar que lhes possa corresponder (artigo 140º da Lei Orçamental, aprovada pelo Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de Setembro). As infracções que dão lugar a esta obrigação de indemnizar o Estado são, nos termos do artigo 141º, as seguintes:

«- Haber incurrido en alcance o malversacion en la administración de los fondos publicos;

- Administrar los recursos y además derechos de la Hacienda publica sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro;

- Comprometer gastos y ordenar pagos sin credito suficiente para realizarlos o con infraccion de lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria o en la de Presupuestos que sea aplicable;

- Dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas;

- No rendir las cuentas reglamentariamente exigidas o presentarlas con graves defectos;

- No justificar la inversion de los fondos correspondientes a órdenes de pago a justificar en el tiempo legalmente senalado;

- Cualquier otro acto o resolución con infracción de la Ley General Presupuestaria.»

Os sujeitos responsáveis, obrigados a indemnizar a Fazenda Pública, são, além das autoridades e funcionários que adoptem a resolução ou realizem o acto que determina aquela obrigação, os processadores e ordenadores de pagamentos com dolo, culpa, negligência ou ignorância indesculpável, que não tenham salvaguardado a sua actuação mediante observação

escrita sobre a improcedência ou ilegalidade do acto ou resolução (artigo 142º, nº1)⁽¹⁵⁷⁾.

II - Nem todas aquelas infracções são exclusivamente submetidas ao Tribunal de Contas. Na verdade, embora qualquer delas possa pelo mesmo vir a ser conhecida e apreciada, só a responsabilidade que deriva de «alcance ou malversación en la administración de los fondos publicos» é, desde logo, exigida por aquele Tribunal através de um procedimento de reintegração regulado pela sua legislação específica (art. 143º da Lei Geral Orçamental).

Nos demais casos, a responsabilidade será exigida através de expediente administrativo que compete, consoante os casos, ao Governo ou ao Ministro da Economia e Finanças; uma vez ouvidos os interessados e precedido parecer do Serviço Jurídico do Estado, determinar-se-ão os danos e prejuízos causados aos bens e direitos da Fazenda Pública, impondo-se então aos responsáveis a obrigação de indemnizar no montante e dentro do prazo determinados⁽¹⁵⁸⁾. O Tribunal tem contudo a palavra final. Assim, «la autoridad que acuerde la incoación del expediente la comunicara al Tribunal de Cuentas, que podra en cualquier momento recabar el conocimiento del asunto», além de o mesmo Tribunal constituir, hoje, instância de recurso das decisões administrativas «en que se declaren responsabilidades contables»⁽¹⁵⁹⁾.

III - O Tribunal de Contas é, segundo a Constituição Espanhola de 1978, o órgão supremo de fiscalização das contas e da gestão económica do Estado, assim como do Sector Público (artigo 136º, nº 1, primeiro parágrafo). Sem prejuízo da sua jurisdição própria, «remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido» (idem, artigo 136º, nº 2, segundo parágrafo). O preceito constitucional

⁽¹⁵⁷⁾Havendo vários participantes na resolução ou no acto a que corresponde a infracção, a responsabilidade é conjunta, salvo nos casos de dolo em que será solidária (art. 142º, nº 2, também da Lei Geral Orçamental)

⁽¹⁵⁸⁾Art.144º da Lei Geral Orçamental.

⁽¹⁵⁹⁾Art. 41º, nº 1 e 2, da Lei nº 2/1982, de 12 de Maio (Lei Orgânica do *Tribunal de Cuentas*). Determina-se nesta Lei a competência exclusiva do Tribunal para a revisão jurisdicional de quaisquer responsabilidades «contables» declaradas por via administrativa. Antes da sua entrada em vigor, estas responsabilidades davam lugar a recurso perante os tribunais do contencioso administrativo.

reconhece, assim, a jurisdição do Tribunal de Contas, embora fazendo-lhe referência em termos meramente incidentais⁽¹⁶⁰⁾.

O âmbito da jurisdição própria do Tribunal de Contas encontra-se consagrado no artigo 15º da sua Lei Orgânica (Lei nº 2 /1982, de 12 de Maio), que estabelece, precisamente:

«1. El enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos publicos.

2. La jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos publicos, asi como a las obligaciones accesorias constituidas en garantia de sugestión".

A função jurisdicional, ou de «enjuiciamiento contable», complementa a função fiscalizadora que o Tribunal de Contas exerce sobre a actividade económico-financeira do sector público e, em particular, a sua competência de exame e censura de contas.⁽¹⁶¹⁾ Do «enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos» (artº 2º, al. b) da Lei Orgânica⁽¹⁶²⁾, poderá derivar o apuramento de uma infracção financeira («contable»).

⁽¹⁶⁰⁾Cfr., neste sentido, a anotação de L. CAZORLA PRIETO in FERNANDO GARRIDO FALLA e Outros, *Comentarios à la Constitución*, Madrid, 1985, págs. 2067 e segs.. Sobre a jurisdição do *Tribunal de Cuentas*, vd. MANUEL N. GARCIA MONTORO, «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas en la Constitución, la doctrina y en la actuación procesal», in *El Tribunal de Cuentas en España*, vol. II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, págs. 1039 e segs.

⁽¹⁶¹⁾artigos 2º, al. a) e 9º e segs. da Lei Orgânica do *Tribunal de Cuentas* (referenciada no texto).

⁽¹⁶²⁾Dispõe o artº 18º, nº 1 da Lei Orgânica do *Tribunal de Cuentas*: «La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos, con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal».

A fim de evitar a ocorrência de conflitos entre jurisdições, a mesma Lei exclui do respectivo âmbito jurisdicional os assuntos da competência do Tribunal Constitucional, as questões submetidas ao foro do contencioso administrativo, os factos constitutivos de infracção criminal ou disciplinar e as questões de natureza civil, laboral ou de outra qualquer natureza submetidas ao conhecimento do Poder Judicial; são, no entanto, ressalvadas as questões prejudiciais e incidentais, na medida em que o seu conhecimento se revele necessário ao correcto exercício da «jurisdicción contable», com a única excepção das de carácter penal, posto que aos tribunais competentes para o julgamento da acção penal deve competir a determinação dos factos duplamente constitutivos de responsabilidade financeira e de responsabilidade criminal, ficando o Tribunal de Contas vinculado à sentença penal que declare a existência ou inexistência dos factos incriminadores (cfr. arts. 16º e 17º, nº 2). Prevê-se, ainda, que nesta hipótese de dupla responsabilidade (criminal e financeira) seja o Tribunal, no âmbito da sua jurisdição própria, a determinar a responsabilidade civil emergente da infracção criminal (cfr. artº 18º, nº 2). As

IV - O Título V da mesma Lei Orgânica contém o essencial do regime substantivo da «responsabilidad contable», actualmente vigente em Espanha.

O teor literal dos preceitos respectivos aproxima expressivamente esta responsabilidade, da responsabilidade civil. Determina, com efeito, o artigo 38º, nº 1 da referida Lei:

«El que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los danos y perjuicios causados».

A leitura apressada deste preceito legal poderia levar a entender que nele se consagra, não propriamente a responsabilidade financeira, mas um princípio de responsabilidade civil face ao Estado (*interna*), cujo conhecimento corresponderia à jurisdição do Tribunal de Contas, em detrimento da jurisdição civil ou administrativa. Tal configuraria, como bem se compreende, uma ampliação absurda do âmbito da «jurisdicción contable», razão pela qual o Tribunal, em diversas resoluções e sentenças, chamou a atenção para a necessária conjugação daquela disposição com as dos artigos 2º, al. b), e 15º, da mesma Lei⁽¹⁶³⁾. Desta forma o *Tribunal de Cuentas* estabeleceu os seguintes elementos delimitadores do instituto da responsabilidade financeira, a saber:

- só poderão incorrer em «responsabilidad contable» os funcionários ou entidades que tenham a seu cargo a guarda e o manejo de dinheiros públicos;

- deve tratar-se de uma acção ou omissão lesiva da integridade dos dinheiros públicos, evidenciada ou apurada nas contas que devem ser prestadas por aqueles funcionários ou entidades;

- finalmente, a contrariedade à lei dessa acção ou omissão há-de traduzir-se numa infracção às obrigações impostas pelas leis da contabilidade pública ou pelo direito orçamental, reguladoras da gestão dos dinheiros públicos⁽¹⁶⁴⁾.

Só reunidas estas condições é que, segundo o Tribunal, pode haver lugar a responsabilidade financeira. E, ainda se acrescenta, para não dei-

decisões do *Tribunal de Contas*, naturalmente, não produzem efeitos fora do âmbito da «jurisdicción contable» (cfr. artº 17º, nº 3).

⁽¹⁶³⁾ Cfr. a transcrição das disposições aludidas, nas páginas anteriores.

⁽¹⁶⁴⁾ As infracções a que pode corresponder responsabilidade «contable» não são outras que as enunciadas no artº 141º da Lei Geral Orçamental (numa enumeração não taxativa). Neste sentido, J.A. PAJARES GIMÉNEZ e J. MEDINA GUIJARRO, op. cit., pág. 102.

xar dúbidas: «No quiere decirse com esto que quien no se encuentre en las situaciones descritas no puede incurrir en responsabilidad. Pero lo que no será ya es responsabilidad contable y, por consiguiente, su exigencia deberá de hacerse ante los órganos jurisdiccionales del orden que proceda y no ante el Tribunal de Cuentas»⁽¹⁶⁵⁾.

V - A Lei Orgânica do *Tribunal de Cuentas* distingue entre responsabilidade directa e responsabilidade subsidiária (artigo 138º, nº 2). Serão responsáveis directos «quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución» (artigo 42º, nº 1). Esta responsabilidade é sempre solidária e comprende «todos los perjuicios causados» (artº 41º, nº 3). Por seu turno, serão responsáveis subsidiários «quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las Leyes o Reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas» (artigo 43º, nº 1).

Estes apenas responderão na medida dos prejuízos que sejam consequência dos seus actos, em forma conjunta (*mancomunidad*), susceptível de atenuação prudencial e equitativa, e desde que não tenham sido efectivadas as responsabilidades directas (artigos 38º, nº 4 e 43º, nº 2).

Não haverá lugar a responsabilidade subsidiária quando se prove que ao virtual responsável não foi possível cumprir as suas obrigações com os meios pessoais e materiais de que dispunha no momento da produção dos factos ou poderá ela atenuar-se quando o esforço necessário ao funcionário para cumprir aquelas obrigações se mostre desproporcionado em relação à natureza do seu cargo (artigo 40º, nºs 1 e 2).

Ficam isentos de qualquer responsabilidade aqueles que tiverem actuado no cumprimento de um dever de obediência, desde que hajam advertido, por escrito e de modo fundamentado, sobre «la imprudencia o ilegalidad de la correspondiente orden», ou se o atraso na prestação, justificação ou exame das contas e «en la solvencia de los reparos» seja imputável a outrem, sempre que tenham feito constar por escrito o incumprimento dessas obrigações específicas alheias (Artigo 39º, nºs 1 e 2).

⁽¹⁶⁵⁾ É a doutrina dos Autos de 11 e de 18 de Janeiro de 1986 e Sentenças de 18 de Abril e de 18 de Outubro do mesmo ano, da *Sala de Apelación de la Sección de Enjuiciamiento* do Tribunal, cit. por J.A. PAJARES GIMÉNEZ e J. MEDINA GUIJARRO, op. cit., pág. 96 e segs.

VI - No âmbito do regime da responsabilidade «contable» directa, o diploma em apreço prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas «compelir a los morosos», mediante «requerimiento comminatorio», dirigido a qualquer funcionário, agente ou entidade obrigada a prestar, justificar, verificar ou aprovar contas, que deixe de fazê-lo no prazo estabelecido ou que o faça por forma deficiente ou «no solventara sus reparos», nos termos do artigo 42º, nº 2. Não sendo esta instrução atendida no prazo assinalado para o efeito, o Tribunal poderá, segundo o disposto no nº 3 daquele preceito, aplicar as medidas seguintes:

- a) La formación de oficio de la cuenta retrasada a costa del moroso, siempre que existieran los elementos suficientes para realizarlo sin su cooperación;
- b) La imposición de multas coercitivas en la cuantía que legalmente se establezca;
- c) La propuesta a quien corresponda para la suspensión, la destitución, el cese o la separación del servicio de la autoridad, funcionario o persona responsable»⁽¹⁶⁶⁾.

A aplicação das medidas («medios de apremio») em causa não configura verdadeiros casos de responsabilidade financeira, significando, antes, que o Tribunal de Contas dispõe de outros expedientes sancionatórios para punir determinadas infracções financeiras⁽¹⁶⁷⁾, a cuja prática acresceu a violação de um dever de colaboração para com o próprio Tribunal⁽¹⁶⁸⁾. Aliás, é de notar que a aplicação desses expedientes se não confina aos

⁽¹⁶⁶⁾ Cfr. als. a), b) e c) do artº 42º, nº 3. O nº 4 reserva ao Tribunal a faculdade de promover nota de culpa com vista à instauração de processo-crime por desobediência. Tanto nesta hipótese como nas situações a que se refere a al. c) do nº 3, o Tribunal de Contas carece de competência para aplicar ou efectivar as sanções correspondentes (de natureza disciplinar e penal).

⁽¹⁶⁷⁾ As infracções a que faz referência o artº 42º, nº 2, e que levaram o Tribunal a produzir um «requerimiento comminatorio». Os expedientes sancionatórios que o Tribunal tem competência para efectivar são os da al. a) e b) do artº 42º, nº 3.

⁽¹⁶⁸⁾ O artº 7º consagra esse dever de colaboração por parte de todas as entidades que integram o sector público, estatuído no seu nº 3: «El incumplimiento de los requerimientos del tribunal podrá suponer la aplicación de las sanciones que se establezcan en su Ley de Funcionamiento. Si los requerimientos se refieren a la reclamación de justificantes de inversiones o gastos públicos y no son cumplidos en el plazo solicitado, se iniciará de oficio el oportuno expediente de reintegro. El Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento de las Cortes Generales la falta de colaboración de los obligados a prestársela.» As referidas sanções estabelecidas na Lei de Funcionamento do Tribunal de Contas (Lei 7/1988, de 5 de Abril, artº 30º, nº 5) traduzem-se na imposição de multas coercitivas, sem prejuízo da responsabilidade criminal ou disciplinar, esta última proposta pelo mesmo Tribunal e a primeira oficiada ou participada ao *Fiscal General del Estado* pelo Tribunal.

limites do «enjuiciamiento de la responsabilidad contable», servindo também, e autonomamente, a função de fiscalização (Artigos 9º e seguintes) desempenhada pelo Tribunal de Contas. Daí que a doutrina espanhola não deixe de discutir, neste caso como noutros, a congruência normativa da Lei Orgânica vigente, e alguns autores assinalem como incorrecta a inclusão dos «medios de apremio» acima aludidos no espaço dogmático da responsabilidade financeira *directa*⁽¹⁶⁹⁾.

15. CONTINUAÇÃO;

2) FRANÇA

I - No direito financeiro francês, a actuação dos «comptables publics» é marcada, tradicionalmente, pela particular responsabilidade pecuniária que lhes é associada. Como já assinalámos, a doutrina não hesita em qualificá-la como «responsabilité civile des comptables»⁽¹⁷⁰⁾.

O Decreto nº 62-1587, de 29 de Dezembro, que contém o regulamento geral da contabilidade pública⁽¹⁷¹⁾, dispõe sobre os deveres funcionais específicos dos «comptables publics». Nos termos do artigo 11º, eles «...sont seuls chargés:

- De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir;

- Du paiement des dépenses, soit sur ordres émanant des ordonnateurs accredités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations;

- De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics;

⁽¹⁶⁹⁾É a posição defendida por LORENZO M.-R. BAQUER, «Las Facultades Disciplinarias del Tribunal de Cuentas en defensa de sus competencias», in El Tribunal de Cuentas en Espana, vol. II, cit., pág. 865.

⁽¹⁷⁰⁾ Cfr., por todos, L. TROTABAS e J.-M. COTTERET, op. cit., pág. 156

⁽¹⁷¹⁾ Journal Officiel (J.O.), 30 déc. 1962.

- Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités;
- De la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité;
- De la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent.»

De par com estes deveres próprios do seu cargo ou função, os «comptables» têm um conjunto de obrigações de controle, designadamente sobre a actuação dos ordenadores, tanto em matéria de despesas como de receitas e do património (artigos 12º e 13º)⁽¹⁷²⁾.

Em consequência disso, são pessoal e pecuniariamente responsáveis pelas operações a que se refere o artigo 11º acima transcrito, bem como pelo exercício regular dos controlos a que devem proceder em observância das condições fixadas nas *lois de finances* (artigo 19º).

Da sua actividade, os «comptables publics» hão-de prestar contas, pelo menos uma vez por ano (artigo 17º, terceiro parágrafo).

II - As situações que podem dar lugar a esta responsabilidade privativa dos «comptables»⁽¹⁷³⁾ traduzem a irregularidade de uma operação financeira (de receita ou de despesa) ou a constatação de uma falta ou *déficit* nos valores ou dinheiros públicos à sua guarda⁽¹⁷⁴⁾.

Estabelecida essa responsabilidade, o funcionário ou agente em causa deverá repor imediatamente nos cofres do Estado uma soma igual à quantia a que correspondeu a infracção que lhe é imputada⁽¹⁷⁵⁾.

A responsabilidade destes funcionários ou agentes pode estender-se a factos cometidos por outrém, designadamente tratando-se de subordinados

⁽¹⁷²⁾É no quadro destas obrigações de controlo que TROTABAS encontra o próprio fundamento da responsabilidade dos «comptables», dado que «(...) le payeur doit refuser d'acquiescer, même sur réquisition de l'ordonnateur, les ordonnances ou mandats qui ne seraient pas compris dans les autorisations de paiement ou qui en dépasseraient le montant»; esta responsabilidade, acrescenta o Autor, «constitue un moyen de controle de la régularité des opérations de dépenses comme de recettes(...)» (*Précis de Science et de Législation Financières*, Paris, 1931, págs. 72 e segs.).

⁽¹⁷³⁾A responsabilidade financeira não se aplica a ordenadores a menos que sejam considerados «comptables de fait» (Cfr. lei nº 82-594, de 10 de Julho de 1982, art. 13º, III).

⁽¹⁷⁴⁾Art. 60º, IV da Loi de Finances para 1963, nº 63/156, in J.O., 24 fév. 1963. Segundo JACQUES MAGNET, tem aqui aplicação o princípio do art. 1147º do *Code Civil* segundo o qual, estabelecida uma obrigação, a responsabilidade do devedor se presume pelo simples facto da sua não execução (*Op. cit.*, pág. 94).

⁽¹⁷⁵⁾Vd. art. 60º, VI, Lei nº 63-156, cit. n.(175)

seus ou de meros «comptables de fait»⁽¹⁷⁶⁾. Nestes casos o «comptable public» terá, respectivamente, negligenciado o controlo hierárquico a seu cargo, ou tido conhecimento daquela gestão não titulada, sem disso informar os seus superiores hierárquicos.

Trata-se, como bem se apercebe, de uma responsabilidade gravosa e extensa, que impende sobre os «comptables». A lei não deixa, todavia, de prever as causas que a podem excluir⁽¹⁷⁷⁾, assim sintetizadas por TROTABAS e COTTERET:

«Cette responsabilité ne disparaît que si le comptable a agi sur réquisition régulière de l'ordonnateur, ou si le préjudice du Trésor résulte d'une erreur commise dans l'assiette ou la liquidation des droits à recouvrer»⁽¹⁷⁸⁾.

III - A condenação em responsabilidade financeira compete ao Ministro da tutela, ao Ministro da Economia e Finanças ou ao juiz de contas. Em qualquer destas hipóteses, o «comptable public» há-de ser previamente constituído em «débet», mediante a emissão de um título com força executiva: no primeiro caso, por via administrativa («arrêté ministériel»), sem prévio julgamento da conta, no segundo por via jurisdicional («arrêt du juge des comptes»)⁽¹⁷⁹⁾.

O apuramento administrativo da responsabilidade financeira realiza-se «(...) sous le contrôle de la Cour et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation» (artigo 5º da Lei nº 67-483, relativa à *Cour des Comptes*, de 22 de Junho de 1967)⁽¹⁸⁰⁾. Além de determinar a responsabilidade do «comptable», a decisão administrativa pode exonerá-lo, total ou parcialmente daquela responsabilidade ou conceder-lhe uma «remise graci-

⁽¹⁷⁶⁾Vd. art. 60º, III, Lei nº 63-156, supracit.

⁽¹⁷⁷⁾ Vd. art. 60º, III, L. nº 63-156, supracit.

⁽¹⁷⁸⁾Op. cit., pág. 156. Uma vez constituído em «débet», o funcionário pode invocar motivos de força maior para se livrar, total ou parcialmente, da responsabilidade financeira que lhe é imputada (cfr. artº 60º, IX, L. nº 63-156, supracit.).

⁽¹⁷⁹⁾Vd. Art. 60º, V e VII, L. nº 63-156, supracit. O «débet» importa o vencimento de juros à taxa legal, contados do facto constitutivo da responsabilidade ou, não sendo possível precisar esta data, desde a sua descoberta (art. 60º, VIII, idem).

⁽¹⁸⁰⁾J.O., 23 juin 1967. A lei orgânica da *Cour des Comptes* foi, entretanto, modificada por diversos diplomas dos quais sobressai, pela sua importância, a Lei nº 82-594, de 10 de Julho de 1982.

euse» da quantia de que se tornou devedor⁽¹⁸¹⁾. Em qualquer das situações, essa decisão não vincula o juiz de contas, podendo o Tribunal confirmá-la ou recusá-la, enquanto a decisão jurisdicional, naturalmente, vincula o ministro⁽¹⁸²⁾.

IV - A Constituição de 4 de Outubro de 1958 dispõe, no artigo 47º:

«La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances».

Este órgão de controlo financeiro constitui uma verdadeira jurisdição. Por Decreto-Lei de 1935, foi designado como «juge de droit commun» das contas públicas, dada a supressão da competência para julgar determinadas contas anteriormente atribuída aos conselhos de prefeitura. Mais recentemente, a descentralização da competência jurisdicional de fiscalização das contas públicas levou à instituição de *Chambres régionales des comptes*⁽¹⁸³⁾, dispondo hoje o artigo 1º, primeiro parágrafo, da já referida lei orgânica da *Cour des comptes*:

«La Cour des comptes juge les comptes publics, sous réserve de la compétence que la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions attribue, en premier ressort, aux chambres régionales des comptes. Elle statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales des comptes, à la requête du comptable, de la collectivité locale ou de l'établissement public, du commissaire du Gouvernement près la chambre régionale ou du procureur général près la Cour des comptes».

O tribunal de contas francês não julga os ordenadores⁽¹⁸⁴⁾. Nos termos do artigo 5º, terceiro parágrafo «in fine», da mesma lei, *la Cour* «...n'a pas

⁽¹⁸¹⁾Sobre a via administrativa, vd. o Decreto de 29 de Setembro de 1964.

⁽¹⁸²⁾Cfr. JACQUES MAGNET, op. cit., pág. 99.

⁽¹⁸³⁾Sobre a competência jurisdicional das *Chambres régionales des comptes*, vd. FRANCIS J. FABRE, «Réflexions sur l'institution de chambres régionales des comptes», in *Études de finances publiques* (Mélanges en l'honneur de M. le Professeur Paul Marie Gaudemet), Paris, 1984, págs. 521 e segs.

⁽¹⁸⁴⁾No propósito de organizar a responsabilidade dos ordenadores ou administradores orçamentais foi criada, por lei de 25 de Setembro de 1948 (nº 48-1484), a *Cour de discipline budgétaire et financière* (na designação que mais tarde veio a tomar). Este tribunal julga os autores de faltas de gestão cometidas em prejuízo do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas, nomeadamente a assunção irregular de despesas ou a concessão de vantagens injustificadas. A sanção que pronuncia é a multa, cujo máximo pode atingir o montante do salário bruto anual

jurisdiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait»⁽¹⁸⁵⁾.

Segundo um brocardo antigo, «la cour juge les comptes et non les comptables». Tal significa que a apreciação do tribunal é, *prima facie*, objectiva, não obstante poder o julgamento da conta, no caso de implicar um «débet», determinar a responsabilidade do «comptable» em virtude da infracção que lhe é imputada. O *Conseil d'État*, de harmonia com aquele princípio, fixou, em 1984, que o Tribunal de Contas só pode legalmente fundar as decisões que profere no âmbito da sua função jurisdicional nos elementos materiais das contas submetidas a controlo, excluindo a consideração de qualquer apreciação sobre o comportamento pessoal dos «comptables» em causa, a qual se faz em sede administrativa⁽¹⁸⁶⁾.

O tribunal pronuncia acórdãos provisórios e definitivos. Nos primeiros o «comptable» é notificado do seu débito, contando com prazo para exercer o ónus de fornecer «toutes explications et justifications à sa décharge». Posto isso, se por acórdão definitivo for julgado «en débet» (e não «quitte» nem «en avance»), é simultaneamente fixada a quantia de que é devedor. Esta decisão jurisdicional, que reveste força executiva, é depois enviada ao ministro das finanças, que a faz executar, sem prejuízo de eventual recurso⁽¹⁸⁷⁾.

atribuído à pessoa visada. Todavia, não tem competência para condenar ministros ou os administradores eleitos, sendo a sua actividade real fraca e pouco eficaz, como é geralmente reconhecido.

⁽¹⁸⁵⁾ A gestão dos *comptables de fait*, por definição não titulada e irregular, é também controlada pelo tribunal, sem prejuízo da efectivação de outras responsabilidades. O *comptable de fait* deve prestar contas ao juiz financeiro do emprego dos fundos e valores que irregularmente deteve ou geriu (art. 60º, XI da Lei nº 63-156, de 23 de Fevereiro de 1963). Além da eventual restituição da quantia em débito, pode o mesmo ser condenado em multa por causa da sua ingerência ou intromissão nas funções de «comptable public» (art. 6º, II, da lei orgânica da *Cour des comptes*).

⁽¹⁸⁶⁾ *Conseil d'État*, 10/2/1984 (Min. délégué auprès min. écon. et fin. chargé du budget C. Galle, req. nº 45178). A doutrina faz referência, no entanto, à difícil delimitação de competências a que tal orientação conduz.

⁽¹⁸⁷⁾ Vd., sobre este assunto, a síntese de L. TROTABAS e J.-M. COTTERET, *op. cit.*, págs. 183 e seg.
Com autonomia em relação à responsabilidade financeira, a lei orgânica da *Cour des comptes* prevê a possibilidade de condenação dos «comptables» em multa, em caso de atraso na produção ou apresentação das suas contas e nas respostas às injunções formuladas no âmbito do julgamento ou do apuramento administrativo das contas (art. 6º, I).

16. CONTINUAÇÃO;

3) ITÁLIA

I - A lei italiana consagra, de forma expressa, a responsabilidade civil *interna* por danos ou prejuízos directamente causados ao Estado por funcionários ou agentes seus.

Na verdade, dispõe o *Statuto degli impiegati civili dello Stato*⁽¹⁸⁸⁾, no artigo 18º (com a epígrafe «Responsabilità dell' impiegato verso l'amministrazione»):

«L'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio.

Se l'impiegato ha agito per un ordine che era obbligato ad eseguire va esente da responsabilità, salva la responsabilità del superiore che ha impartito l'ordine.

L'impiegato, invece, è responsabile se ha agito per delega del superiore.»

O artigo 19º do mesmo diploma determina a competência da jurisdição da *Corte dei conti* para conhecer e efectivar aquela responsabilidade, ao abrigo da legislação aplicável. Nos termos desta disposição o tribunal porá a cargo do eventual responsável a totalidade ou parte do dano que lhe é imputado.

Não é todavia, ignorada a responsabilidade que em particular recai sobre os funcionários ou agentes encarregados da guarda e manejo dos dinheiros públicos. Assim, o artigo 21º do diploma acima referido, sob a epígrafe «Responsabilità dell'agente contabile», remete para legislação especial o regime correspondente⁽¹⁸⁹⁾.

O conhecimento e a efectivação desta responsabilidade também compete, aliás por definição, ao júz financeiro.

⁽¹⁸⁸⁾ *Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato* (D.P.R., 10/1/1957, nº 3). As disposições dos artigos anteriores regulam os deveres funcionais e de comportamento dos funcionários e agentes no exercício de funções públicas.

⁽¹⁸⁹⁾ Este regime está contido, no essencial, nas disposições do Capítulo V da *Legge sull' amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*, dedicado aos «agenti dell'amministrazione che maneggiano valori dello Stato» (R.D., 18/1/1923, nº 2440, actualizada à data de 31/12/1984).

II - Ao lado da responsabilidade financeira «proprio sensu», a responsabilidade civil *interna* (ou «amministrativa», como é classificada pela doutrina) é, na Itália, objecto da jurisdição do tribunal de contas.

Entende-se, com efeito, que ambos os institutos interessam às finanças ou à contabilidade do Estado. Segundo GUSTAVO INGROSSO, esta ampla competência jurisdicional⁽¹⁹⁰⁾ do órgão máximo de controlo financeiro externo radica numa tradição histórica mais que secular; nas suas palavras, «ed è una logica necessità costituzionale che questo medesimo organo conosca delle responsabilità, che per essere sorte in sede e per l'esercizio di attività finanziaria, o interessando la finanza dello Stato, hanno, diremo così, il loro terreno naturale in atti che sono oggetto e materia di quel controllo»⁽¹⁹¹⁾.

É nesse sentido que deve ser interpretado o preceito do artigo 103º, segundo parágrafo, da Constituição, que dispõe:

«La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge».

Como se verá em seguida, tanto a legislação sobre o património e a contabilidade do Estado, com a lei orgânica da *Corte dei conti*, prevêem e regulam a competência desta mesma jurisdição em matéria de «responsabilità amministrativa» e de «responsabilità contabile»⁽¹⁹²⁾.

⁽¹⁹⁰⁾A competência jurisdicional da *Corte dei conti* abrange mais precisamente: a) o julgamento ordinário de contas, exercitado *ex officio* e com periodicidade anual, sobre a prestação das contas dos «agenti contabili» de direito e de facto; b) o «giudizio di responsabilità contabile»; c) o «giudizio di responsabilità amministrativa» (ou civil); d) e o «giudizio in materia di pensioni ordinarie, civili e militari e di guerra».

⁽¹⁹¹⁾Op. cit., pág. 771.

⁽¹⁹²⁾A doutrina italiana acrescenta, neste âmbito, um terceiro tipo de responsabilidade: a «responsabilità formale», que respeita exclusivamente aos administradores de entes territoriais de carácter local (com exclusão das Regiões), em virtude da assunção em nome destes de determinados encargos ou obrigações sem prévia deliberação das respectivas assembleias representativas, ou pela distração arbitrária de meios financeiros limitados em finalidades não prioritárias segundo os orçamentos aprovados (Cfr. arts. 252º e segs. do *Testo Unico della legge comunale e provinciale*, R.D. 3 de Março de 1934, nº 383). Depois de uma evolução confusa e contraditória na jurisprudência da *Corte dei conti*, prevalece hoje a ideia de se tratar de uma responsabilidade de carácter patrimonial baseada na culpa e no dano (Cfr. sentença da *Corte costituzionale* nº 72, de 23 de Março de 1985).

Sobre os três tipos de responsabilidade *interna* e problemas conexos de construção dogmática, vd. LUIGI SCHIAVELLO, *Responsabilità Contabile, Formale e Amministrativa*, Nápoles, 1987 e EUGENIO MELE, *op. cit.*, passim.

III - Sobre a «responsabilità amministrativa», determina o artigo 52º do *Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti*⁽¹⁹³⁾:

«I funzionari, impiegati ed agenti, civile e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestione atatali ad ordinamento autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni, per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza, cagionano danno allo Stato o ad altra Amministrazione della quale dipendono, sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali.

La Corte, valutabile le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto».

A *Legge sull'amministrazione del Patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*⁽¹⁹⁴⁾ enuncia, nos termos seguintes, o princípio geral respeitante a essa responsabilidade:

«L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nel esercizio delle sue funzioni, cagiona danno allo Stato, è tenuto a risarcilo» (artigo 82º, primeiro parágrafo).

O artigo 81º da mesma lei prevê alguns casos de actos financeiros que, sendo praticados, por determinados funcionários agentes administrativos, designadamente com a qualidade de ordenadores, podem gerar responsabilidades desta natureza⁽¹⁹⁵⁾.

⁽¹⁹³⁾ Aprobado por R.D. de 12/7/1934, nº 1214.

⁽¹⁹⁴⁾ Cit. supra, n. (189).

⁽¹⁹⁵⁾ Estabelece a referida disposição do artigo 81º:

«I funzionari amministrativi, incaricati di assumere impegni e disporre pagamenti, i capi delle ragionerie delle amministrazioni centrali e i funzionari a favore dei quali vengono disposte aperture di credito debbono rispondere dei danni che derivino all'amministrazione per loro colpa o negligenza o per la inosservanza degli obblighi loro demandati nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

La responsabilità dei funzionari predetti non cessa per effetto della registrazione o dell'applicazione del visto da parte della Corte dei conti sugli atti d'impegno e sui titoli di spesa.

Gli ordinatori secondari di spese pagabili in base a ruoli e ogni altro funzionario ordinatore di spese e pagamenti, sono personalmente responsabili dell'esattezza della liquidazione delle spese e dei relativi ordini di pagamento, come pure della regolarità dei documenti e degli atti presentati dai creditori.

Gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, compresi quelli dell'ordine giudiziario e specialmente quelli a cui è commesso el riscontro e la verificaçione delle casse e dei magazzini, debbono rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato».

O carácter expansivo do princípio fixado no artigo 82º, acima enunciado, veio a reflectir-se na jurisprudência, nem sempre linear, da *Corte dei conti*. Deste modo, aquele artigo 81º não terá tido outro efeito senão o de precisar determinadas situações relevantes no âmbito da administração financeira, geradoras de responsabilidade civil perante o Estado. Mas o artigo 82º veio, sobretudo, a ser aplicado extensivamente em detrimento da responsabilidade específica apurada no julgamento de contas, prevalecendo, assim, o «giudizio di responsabilità» sobre o «giudizio di conto» na efectivação da responsabilidade dos *agenti contabili*, com vista a fazer aplicação dos princípios e regras da responsabilidade civil⁽¹⁹⁶⁾.

Pode ser sujeito passivo desta responsabilidade civil *externa* qualquer funcionário ou agente público que tenha produzido um dano no exercício das suas funções ou por causa dele, mesmo que essas funções se não reportem, directa ou indirectamente, à gestão de valores ou fundos públicos. Esquematizando, os pressupostos da «responsabilità amministrativa» (cumulativos) são os seguintes:

- a produção de um dano avaliável economicamente;
- o comportamento doloso ou meramente culposo do funcionário ou agente público;
- a existência de uma relação de emprego ou de serviço público, ocorrendo aquele comportamento no exercício de funções;
- o nexo de causalidade entre o referido comportamento doloso ou culposo e o dano economicamente avaliável⁽¹⁹⁷⁾.

IV - Os pressupostos constitutivos da «responsabilità contabile» não diferem essencialmente dos acima enunciados, salvo um, que lhe é peculiar: sujeitos responsáveis podem ser apenas os que revestam a qualidade jurídica de *agenti contabili*, de direito ou de facto, isto é, funcionários ou agentes que têm a seu cargo, ou tenham tido efectivamente, a gestão material ou o manejo de valores ou dinheiros públicos, e que por essa razão são automaticamente submetidos ao julgamento das suas contas pela *Corte dei Conti*. Nas palavras de GIUSEPPE FAZIO, «la responsabilità contabi-

⁽¹⁹⁶⁾ Daí a *reductio ad unum* das duas figuras com a responsabilidade civil a assimilar a responsabilidade financeira, alterando a conformação substantiva e processual que lhe é peculiar. Esta tendência é, aliás, reforçada pela actual explosão do âmbito da jurisdição financeira («giurisdizione contabile») em relação aos entes públicos. Vd., sobre este tema, LUIGI SCHIAVELLO, op. cit., págs. 20 e segs. e ONORATO SEPE, *Trattato di Diritto Amministrativo* (dir. de GIUSEPPE SANTANIELLO), vol. XVI - «La Giurisdizione Contabile», Pádua, 1989, págs. 93 e segs.

⁽¹⁹⁷⁾ Cfr. GIUSEPPE FAZIO, op. cit., págs. 226 e seg.

le, a differenza di quella amministrativa, è insita nella funzione degli agenti contabili e si colloca tra le cosiddette responsabilità nascenti dalle obbligazioni di restituzione»⁽¹⁹⁸⁾.

Dispõe, nesta matéria, o artigo 74º, primeiro parágrafo, da *Legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*:

«Gli agenti incaricati della riscossione delle entrate e dell' esecuzione dei pagamenti delle spese, o che ricevano somme dovute allo Stato e altre delle quali lo Stato diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di denaro ovvero debito di materia, nonchè coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, dipendono direttamente, a seconda dei rispettivi servizi, dalle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, alle quali debbono rendere il conto della gestione, e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero del Tesoro e alla giurisdizione della Corte dei conti»

O *Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti* dispõe, com referên-
cia ao julgamento de contas, que «a apresentação da conta constitui o agente da administração em juízo» (artigo 45º, primeiro parágrafo). A jurisdição do Tribunal incide, neste âmbito, sobre as seguintes contas:

«...dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti» (artigo 44º, primeiro parágrafo)

No caso de ser detectada nas contas submetidas a julgamento alguma irregularidade imputável ao «agente contabile», o Tribunal procede à liquidação do débito a cargo do mesmo, condenando-o ao respectivo pagamento⁽¹⁹⁹⁾. Ele deverá, então, repor a quantia em falta, correspondente à infracção que lhe é imputada.

⁽¹⁹⁸⁾ Op. cit., pág. 227.

⁽¹⁹⁹⁾ Só no caso de ser fixado um débito há lugar a responsabilidade financeira («contabile»). Os artigos 47º e 48º da lei em apreço descrevem, nos seguintes termos, as várias situações (e respectivas consequências acessórias e procedimentais) que podem derivar do julgamento de contas:

Artº 47º: «Quando i conti di cui all'art. 44 sono regolarmente pareggiati ed il relatore non trovi irregolarità a carico dei contabili, la loro approvazione è data mediante decreti di scarico o dichiarazioni di regolarità, anche collettivi emessi dal presidente della sezione, su relazione scritta dello stesso relatore, previa comunicazione di essa al procuratore generale.»

Art. 48º: «Ove debba aver luogo il giudizio della sezione, questa, se riconosce che i conti furono saldati o si bilanciano in favore dell'agente dell'amministrazione pronuncia il discarico del medesimo e la liberazione, ove occorra della cauzione e la cancellazione delle ipoteche.

17. CONTINUAÇÃO;

4) BRASIL

I - No Brasil, a importância do controlo financeiro foi posta em particular destaque na Reforma Administrativa levada a cabo em 1967. O princípio do controlo surge, no artigo 6º do Decreto-Lei nº 200/67, entre os cinco princípios fundamentais que norteiam, na sua actividade, a Administração Federal.

A Lei nº 4.320/64 estabeleceu, anteriormente, que o controlo da execução *orçamentária* e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal competia aos Poderes Legislativo e Executivo, mediante controlos externo e interno, respectivamente.

A Constituição, por seu lado, confirma aquele entendimento, dispondo no artigo 70º:

«A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração directa e indirecta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder».

II - Um dos aspectos visados por aquele controlo é, precisamente, o de examinar «a finalidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos».⁽²⁰⁰⁾ Para tanto, o parágrafo único do artigo 70º da Constituição determina a obrigação de prestar contas, por «qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome dela, assuma obrigações de natureza pecuniária».

Nel caso opposto liquida il debitoi dell'agente, e pronuncia, ove occorra, la condanna al pagamento e l'alienazione della cauzione comunque prestata anche da terzi purché citati o intervenuti in giudizio».

O artigo 46º da mesma lei prevê a faculdade de o tribunal condenar os funcionários ou agentes administrativos em pena pecuniária por falta, atraso ou deficiência na submissão das suas contas a julgamento, em razão da mora, além de propôr ao ministro do qual dependem sanções de natureza disciplinar.

⁽²⁰⁰⁾ Cfr. doc. «Administração orçamentário-financeira», Ministério da Economia, Fazenda e Planeamento, Brasília, Maio de 1991.

O controlo externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Entre outras funções, compete a este, nos termos do artigo 71º da Constituição:

-«julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração directa e indirecta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público» (nº II);

-«aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário» (nºVIII).

A Constituição estabelece, ainda, que «as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo» (artigo 71º, parágrafo terceiro)⁽²⁰¹⁾.

III - Em harmonia com a Constituição, a lei do Tribunal de Contas da União⁽²⁰²⁾ dispõe no artigo 28º do seu título II («Da Competência e Jurisdição»):

«A competência do Tribunal de Contas provém da sua condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional para o exercício do controle externo, compreendendo a apreciação das contas do Presidente da República, o exercício das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes da União e o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos(...)»

Esta a competência geral do Tribunal de Contas. Ao exercício de poderes jurisdicionais reportam-se expressamente os artigos 33º e 34º da lei em apreço, nos seguintes termos:

- Artigo 33º: «O Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias subordinadas à sua competência, a qual

⁽²⁰¹⁾ "Ex vi" do artigo 75º da Constituição Federal, as normas aludidas aplicam-se aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos municípios. Sem prejuízo disso, as Constituições dos Estados dispõem sobre os Tribunais de Contas respectivos.

⁽²⁰²⁾ Aprovada pelo Decreto-Lei nº 199/67, de 25 de Fevereiro.

compreende todo aquele que arrecade valores, dinheiro e bens da União ou pelos quais esta responda, assim como, havendo expressa disposição legal, os administradores das entidades da administração directa ou de outras entidades.

Parágrafo único - A jurisdição do Tribunal de Contas compreende também os herdeiros, fiadores e representantes dos responsáveis.»

- Artigo 34º: «Estão sujeitos a tomada de contas e só por acto do Tribunal podem ser libertos da sua responsabilidade:

I. Os ordenadores de despesa;

II. As pessoas indicadas no artigo 33º;

III. Todos os servidores públicos, civis e militares, qualquer pessoa ou entidade dependente dos órgãos públicos ou não, que deram causa a perda, subtrações, ou deterioração de valores, bens e material da União, pelos quais sejam responsáveis;

IV. Todos quantos, por expressa disposição da lei, devam prestar contas».

No sistema brasileiro, o ordenador de despesas, como o agente receptor ou pagador («contábil») e o responsável pela guarda e administração de valores e outros bens da União, ou pelos quais esta responda, terão a sua situação perante a Fazenda Nacional evidenciada na *tomada* ou prestação de contas anual. Está sujeito a prestação de contas com carácter especial todo aquele que deixar de prestá-las dentro do prazo e na forma estabelecidos, ou que cometer ou der causa a desfalque, desvio de bens ou praticar qualquer irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Nacional (artigos 147º e 148º do Decreto nº 93.872, de 23 de Dezembro de 1986).

V - O Tribunal de Contas julgará as contas das pessoas e entidades a que aludem os artigos 33º e 34º da sua lei orgânica, que lhe são apresentadas através das autoridades administrativas competentes⁽²⁰³⁾. O órgão sectorial de controlo interno procederá, em qualquer caso a exames de auditoria com base nos quais emitirá pareceres, entre outros aspectos, as irregularidades apuradas, em qualquer caso a exames de auditoria com base nos quais emitirá pareceres, entre outros aspectos, as irregularidades apuradas, submetidos à consideração do Ministro de Estado; só depois de

⁽²⁰³⁾O julgamento do Tribunal é regulado no título IV da sua lei orgânica (arts. 40º a 44º).

este se pronunciar é que o processo é remetido ao Tribunal de Contas da União para os fins constitucionais e legais (artigos 150º e 151º do Decreto nº 93.872, acima indicado).

No exercício da sua jurisdição própria, o Tribunal julgará os responsáveis pelo dano ou prejuízo evidenciado nas suas contas. Desta forma, é imputado àqueles o débito que deriva da irregularidade apurada ou da perda ou desvio de dinheiros públicos. Declarada, assim, a inobservância do dever de dar boa guarda e fiel aplicação aos dinheiros públicos, por parte desses sujeitos ou entidades, ficam os mesmos constituídos em *responsabilidade contábil*⁽²⁰⁴⁾.

Depois de condenados, por decisão definitiva, a restituir os montantes em débito, poderá o Tribunal ordenar a prisão dos responsáveis que tentem, na sequência disso, ausentar-se ou abandonar a função, comissão ou serviço que estavam a exercer. Esta prisão, todavia, não deverá exceder o prazo de 3 meses, findo o qual competirá ao Procurador-Geral da República instaurar os procedimentos criminais adequados.

Aliás, também a autoridade administrativa pode, sempre que o exija a segurança da Fazenda Nacional, ordenar com efeitos imediatos a detenção provisória do *devedor responsável*, até decisão emanada do Tribunal⁽²⁰⁵⁾.

18. REFERÊNCIA À SOLUÇÃO VIGENTE EM CABO VERDE;

CONCLUSÃO

I - A terminar esta breve alusão a alguns regimes de direito comparado, pareceu interessante não deixar de perscrutar a solução jurídico-positiva vigente num dos novos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Escolhemos a República de Cabo Verde por duas razões: em primeiro lugar, a configuração do Tribunal de Contas ali consagrada seguiu o modelo adoptado nos países, nomeadamente Portugal, em que o órgão de controlo financeiro externo e independente exerce verdadeira jurisdição, praticando, nesse âmbito, actos susceptíveis de produzir efeitos na esfera jurídica de outros sujeitos ou entidades; em segundo lugar, as disposições que se referem à responsabilidade financeira foram, no essencial, embora

⁽²⁰⁴⁾Neste sentido, cfr. LAFAYETTE PONDÉ, «A responsabilidade dos funcionários públicos», in Revista de Direito Administrativo, vol. 35, Janeiro-Março de 1954, Rio de Janeiro (Fundação Getúlio Vargas), pág. 12. Itálico nosso.

⁽²⁰⁵⁾Este regime tem assento no art. 40º, III, da lei do Tribunal de Contas da União, já referida.

com alguma simplificação e adaptações, decalcadas de disposições correspondentes da lei portuguesa actual⁽²⁰⁶⁾.

Deparamos, desta forma, com um regime que expressivamente se aproxima da solução acolhida no direito financeiro português actual, antes de dela nos ocuparmos no presente trabalho.

II - A Lei nº 25/III/87, de 31 de Dezembro, da Assembleia Nacional Popular, dispõe no artigo 10º sobre a competência material do Tribunal de Contas⁽²⁰⁷⁾. Segundo este preceito, o Tribunal pode «impor multas e outras penalidades, nos termos das leis e regulamentos» (nº5) e «tornar efectivas as responsabilidades por actos financeiros estabelecidos na Lei, promovendo, através dos competentes agentes do Ministério Público, os respectivos procedimentos judiciais» (nº 7). Julgará, em única instância, as contas dos municípios, institutos públicos e serviços autónomos, os «processos para aplicação de multas e outras penas decorrentes de responsabilidade por actos financeiros», os «processos de fixação de débito dos responsáveis quando haja omissão de contas», os processos de impossibilidade de julgamento, os «embargos à execução dos seus acórdãos», os processos de anulação das suas decisões definitivas em matéria de contas e as «contas cujo julgamento, em primeira instância não pertença, por lei, a qualquer outra entidade»(nº 2).

III - No artigo 18º da mesma lei, tal como, mais tarde, no artigo 1º, nº8, da Lei nº44/III/88, foi o Governo autorizado a aprovar, por decreto-lei, as «normas reguladoras da apresentação de contas sujeitas a julgamento do Tribunal de Contas». Assim veio a acontecer através do Decreto-Lei nº 33/89, de 3 de Junho, em cujo articulado podemos divisar as normas mais relevantes sobre a responsabilidade financeira. Como se lê no preâmbulo desse diploma, «constituindo a prestação de contas o elemento fulcral para a apreciação da responsabilidade financeira, aqui se incluem alguns princípios fundamentais nesta matéria».

⁽²⁰⁶⁾ Ao que sabemos, o Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas português terá elaborado o ante-projecto que serviu de base à legislação cabo-verdiana.

⁽²⁰⁷⁾ A base constitucional é o artº 58º, al. b), da Constituição da República de Cabo Verde. Ao abrigo desta, são funções do Tribunal de Contas:

- a fiscalização preventiva da legalidade das despesas públicas;
- o julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe;
- a emissão de parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Antes de enunciar esses princípios, é de notar que foi alargado o âmbito de entidades subordinadas a julgamento de contas. Nos termos do artigo 1º, nº 2, do Decreto-Lei nº 33/89, «estão ainda sujeitos a julgamento do Tribunal de Contas:

- a) as contas de todos os exactores da Fazenda Pública;
- b) as contas de responsabilidade, por material, móvel e outros equipamentos de repartições e outros estabelecimentos e residências do Estado;
- c) as contas dos serviços e organismos do Estado no estrangeiro;
- d) as contas dos organismos cujo julgamento em primeira instância não esteja atribuída, por diploma legal, a outra entidade».

Por outro lado, o mesmo diploma estabelece que «o julgamento das contas consiste na apreciação da legalidade, incluindo a da gestão económico-financeira e patrimonial das entidades sujeitas a prestação de contas» (artigo 1º, nº 4) Tal significa que a *legalidade financeira* a ter em conta no julgamento das contas públicas não assenta em meros critérios jurídico-formais, mas coenvolve critérios técnicos e objectivos, ou de boa gestão, na apreciação do comportamento financeiro dos responsáveis pelo dispêndio de dinheiros públicos.

IV - É no artigo 7º do Decreto-Lei nº 33/89 que figuram os princípios fundamentais» da lei financeira cabo-verdiana sobre a responsabilidade financeira.

Passamos a sintetizá-los. Os tipos de infracções que lhe dão origem consistem no desvio de fundos da sua afectação legal, na sua utilização irregular ou na violação com culpa grave das regras de boa gestão racional dos bens e fundos públicos (nºs 1 e 4).

Em qualquer dos casos, os responsáveis dos serviços e organismos obrigados a prestação de contas podem ficar sujeitos à obrigação de reintegrar os fundos objecto de infracção, por forma pessoal e solidária (nº 1). Também os responsáveis de facto estão obrigados a prestar contas e assumem a responsabilidade (financeira) que fôr apurada na apreciação da sua gestão (nº 2).

Fica isento de responsabilidade o «dirigente» que houver manifestado, por forma inequívoca, oposição aos actos que a originaram (nº 3). Também o Tribunal, no âmbito do seu julgamento, pode excluir a responsabilidade daquele a quem considerar não poder ser imputada a falta (nº 1,

«in fine»). Procede-se, pois, à apreciação da culpa do eventual responsável.

O acórdão condenatório do Tribunal, que deverá definir expressamente aquela responsabilidade, ou seja, determinar o débito correspondente à infracção em causa, incluirá os juros de mora legais sobre essa importância («contados desde o tempo do período a que se refere a prestação de contas») e poderá, ainda, conter juízos de censura sobre o comportamento do responsável (n^{os} 5 e 6).

Como é natural, a responsabilidade financeira não exclui quaisquer responsabilidades de natureza diversa, que podem ser apuradas perante os tribunais (em geral) ou entidades competentes para o efeito (n^o 7). Aliás, também a aplicação de multa pelo Tribunal de Contas (em casos como a falta ou irregularidade de apresentação das contas) não prejudica o apuramento de outras responsabilidades (artigo 9^o, n^o 2)⁽²⁰⁸⁾.

V - Em todos os ordenamentos aludidos se pode encontrar o instituto da responsabilidade financeira. As soluções normativas neles acolhidas diferem, em vários pontos, da solução vigente em Portugal ⁽²⁰⁹⁾, desta se aproximando mais, como tivemos oportunidade de notar, o regime jurídico adoptado em Cabo Verde. Em comum, as soluções apresentadas reflectem, com maior ou menor intensidade, a contiguidade do instituto da responsabilidade financeira com os princípios e regras da responsabilidade civil, que pode conduzir (como aconteceu em Itália) à própria assimilação, nos quadros desta última, da responsabilidade financeira. Os seus pressupostos são em geral os mesmos: por um lado, o facto de uma infracção financeira que lhe dá origem; por outro, o controlo jurisdicional sucessivo de um tribunal de contas. Nalguns regimes, todavia, a competência para conhecer da responsabilidade financeira é partilhada com órgãos administrativos de controlo interno, cuja decisão quanto à determinação da responsabilidade não prejudica, em regra, o julgamento definitivo do tribunal financeiro (como em Espanha ou em França).

⁽²⁰⁸⁾ Em nosso entender, deve incluir-se nesta referência a "outras responsabilidades perante as entidades ou tribunais competentes para o efeito" a responsabilidade financeira, embora a redacção do preceito não seja a mais feliz. Até porque os factos constitutivos de responsabilidade financeira não são reconduzíveis aos factos geradores desta responsabilidade por multa, podendo concorrer no processo de apresentação e julgamento das contas de determinado responsável por serviço ou organismo legalmente obrigado a prestar contas.

⁽²⁰⁹⁾ A solução da lei portuguesa não pode, por isso, ser assimilada a qualquer outra, aconselhando um estudo que atente essencialmente na tradição e nas características da responsabilidade financeira no direito português.

Verifica-se, por isso, que não há responsabilidade financeira onde não há, ao menos potencialmente, exercício da jurisdição financeira; implicando a responsabilidade financeira uma condenação, os actos praticados por aquele tribunal, nesse domínio, são materialmente jurisdicionais.

CAPÍTULO II

A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA;

CARACTERIZAÇÃO E REGIME SUBSTANTIVO

SECÇÃO I - CARACTERIZAÇÃO GERAL

19. NOTA PRÉVIA

I - Os elementos até aqui compulsados, referentes, por um lado, à tradição no instituto no direito português e, por outro, à experiência normativa de outros ordenamentos, próximos do nosso, fizeram já ressaltar a natureza e o particularismo da responsabilidade financeira.

Com efeito, tanto a lição histórica, como a referência comparatística, nos induzem a descortinar na esfera jurídica de determinados sujeitos ou agentes, ligados à guarda, manejo ou gestão de dinheiros públicos, a sujeição a um esquema de responsabilidade próprio, específico, decorrente da violação de normas que, pelo seu objecto, são financeiras⁽²¹⁰⁾. Este esquema, aliás, como antes havíamos verificado, não sofreu a vicissitudes que marcaram a consagração da responsabilidade civil dos funcionários e agentes públicos diante da Administração (*interna*). E, apesar disso, tem por matriz, indiscutivelmente, a responsabilidade civil, como a seu tempo afirmámos.

⁽²¹⁰⁾Nas palavras de RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE, as peculiaridades do regime jurídico correspondente "no son sino el reflejo de la intangibilidad ideal del patrimonio colectivo y de las garantías instrumentadas para hacerla realidad" ("La Función Jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, in El Tribunal de Cuentas en España, cit., I, pág. 99).

II - A disciplina jurídica que envolvia os funcionários do *tesouro* ou da *fazenda* afirmou-se desde muito cedo, dado corresponder a uma preocupação fundamental de sobrevivência e continuidade da organização política. Verificámo-lo quanto à história financeira portuguesa. Todavia, certo é que a responsabilidade própria de quantos detêm e directamente manejam dinheiros do Estado nem sempre se diferenciou, ou assumiu clara autonomia, em relação a outras sanções, nomeadamente de natureza penal ou disciplinar. Na verdade, a responsabilidade financeira, tal como a enquadrámos anteriormente, só adquiriu verdadeira autonomia conceitual quando o controlo das contas públicas se vê alçado a princípio fundamental do Estado democrático e liberal. O instituto da responsabilidade financeira não pode, por isso, ser dissociado da institucionalização de determinadas estruturas representativas (progressivamente caracterizadas pela independência e imparcialidade), interpostas entre os gestores públicos orçamentais e os cidadãos, com a finalidade de fiscalizar e julgar, pelas formas adequadas, a actividade daqueles. Assim aconteceu no direito português como, também, nos sistemas estrangeiros acima estudados⁽²¹¹⁾. Temos afirmado, por isso, que a responsabilidade financeira pressupõe o exercício da jurisdição financeira, em termos de controlo «a posteriori» ou sucessivo da actividade financeira. Com base numa apreciação das contas ou da gestão pública (*maxime* de dinheiros públicos) poderão ficar evidenciados determinados comportamentos que, por corresponderem a infracções financeiras, serão imputados, precisamente, aos funcionários ou às pessoas responsáveis pela conta, ou a cargo de quem esteve a gestão dos fundos públicos em causa. Mas se a responsabilidade financeira pressupõe uma prévia responsabilidade pela gestão, o certo é que com esta se não confunde, como mais adiante se explicitará.

III - Importará agora proceder à caracterização fundamental da responsabilidade financeira. Fazêmo-lo a partir das normas que integram o instituto vigentes em Portugal, posto que é nosso propósito interpretar e sistematizar o novo regime normativo, saído da LRTC. Visamos contribuir para a construção da figura em apreço, apoiados nas *soluções* entre nós

⁽²¹¹⁾Essa intermediação de órgãos especializados de controlo dos gestores orçamentais (isto é, ordenadores) ocorreu, historicamente, na generalidade dos países ocidentais, tanto por exigências óbvias de racionalidade, como também empíricas e pragmáticas. Cfr., neste sentido, RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE, «La Función Jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», in *El Tribunal de Cuentas en España*, cit., págs. 77 e seg.. De notar, por outro lado, que a evolução do sistema nacional se interpenetra com a dos sistemas estrangeiros, v.g. o francês: sabemos que a configuração moderna do nosso Tribunal de Contas é tributária da reforma napoleónica de 1804, por exemplo.

acolhidas. Trata-se, como a princípio assinalámos, de compreender e delimitar, nos seus aspectos substantivos, aquela figura no quadro do direito financeiro português actual.

20. PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

I - Cabe determinar, antes de mais, os pressupostos em geral da responsabilidade financeira.

Partindo da lei espanhola, JUAN CARLOS LOPEZ LOPEZ enuncia os seguintes: «elementos predicables» da responsabilidade *contable*:

- elemento subjectivo - o sujeito autor da infracção que, em virtude do exercício do seu cargo, detém e maneja fundos públicos;
- elemento culposo - a acção ou omissão que corresponde à infracção há-de dever-se a dolo ou a negligência grave;
- elemento objectivo - a existência de um dano ou prejuízo do património monetário do Estado;
- elemento real - esse dano há-de ter ocorrido por ocasião da gestão material ou manejo de fundos públicos;
- elemento causal - o dano deverá, de modo indubitável, ser consequência daquela acção ou omissão;
- elemento legal - essa acção ou omissão deverá constituir infracção das *leyes contables*, o mesmo é dizer infracção financeira; elemento processual - tem competência exclusiva, ou privativa, a jurisdição do Tribunal de Contas⁽²¹²⁾.

Sistematização diferente é a que faz GIUSEPPE FAZIO, com base na lei italiana. Segundo este autor, são os seguintes os pressupostos da responsabilidade *contabile*:

- a ocorrência de um dano economicamente avaliável;
- a existência de dolo ou culpa do autor da infracção;
- a prática da infracção no exercício de funções, dada a existência de uma relação de emprego ou serviço público;
- a verificação de um nexo de casualidade entre o comportamento doloso ou culposo e o dano avaliável economicamente;

⁽²¹²⁾ Comunicação no «Encuentro com las entidades fiscalizadoras superiores de America - 1988», tema II - «Metodología para la detección de fraudes», ed. do Tribunal de Contas espanhol, pág. 300.

- a sujeição automática do autor da infracção, que há-de revestir a posição jurídica de «agente contabile», ao julgamento de contas do Tribunal de Contas⁽²¹³⁾.

II - É desnecessário transpor para o estudo da responsabilidade financeira no direito português os problemas doutrinários ligados aos pressupostos da responsabilidade civil. Com efeito, no nosso ordenamento, a responsabilidade financeira nunca se confunde com a responsabilidade civil, nem com qualquer outra responsabilidade jurídica. E, não obstante, comunga de características de todas elas, dado que o seu carácter reintegratório não despreza uma feição acentuadamente punitiva ou sancionatória.

Veremos, mais adiante, que a infracção constitutiva de responsabilidade financeira pode ser meramente formal. Em consequência, o dano patrimonial não será necessário para a caracterização desta responsabilidade, nem se colocará o problema da determinação dos critérios para seleccionar os prejuízos que a lei considera causados pela infracção. Mesmo quando sobrevem a produção de um dano patrimonial para o Estado, a figura que estudamos não tem por objecto uma obrigação de indemnizar, mas a *reposição* das quantias abrangidas pela infracção financeira (a que pode apenas crescer, sendo caso disso, uma indemnização moratória), cuja liquidação se faz na apreciação ou ajustamento de uma conta, em momento que antecede o julgamento propriamente dito dos eventuais responsáveis. O julgamento da responsabilidade financeira, para que é exclusivamente competente o Tribunal de Contas, consiste na qualificação no caso concreto e imputação subjectiva aos responsáveis das infracções legalmente previstas. A culpa vai ligada, neste âmbito, a todos os efeitos da infracção financeira.

III - O particularismo que a responsabilidade financeira reflecte conduz-nos a sistematizar de modo próprio os seus pressupostos.

A nosso ver, os pressupostos da responsabilidade financeira podem reconduzir-se, essencialmente, a dois: o controlo jurisdicional sucessivo da actividade financeira e a infracção financeira.

Detenhamo-nos sobre cada um deles.

⁽²¹³⁾ *Op. cit.*, págs. 226 e seg.

21. CONTINUAÇÃO:

A) Controlo jurisdiccional sucessivo da actividade financeira

I - Os sujeitos e entidades que têm a seu cargo a guarda e gestão de dinheiros públicos devem, de harmonia com princípios gerais, prestar contas dessa actividade ao titular dos bens ou recursos (públicos) administrados. Ficam, por esse motivo, subordinados à jurisdição do Tribunal de Contas. O controlo sucessivo que este Tribunal exerce assume hoje procedimentos e métodos diferenciados, com base nos quais se poderão evidenciar determinadas infracções, por contrárias a normas que disciplinam a actividade financeira pública.

O procedimento tradicional é o que assenta no processo de prestação de contas. A detecção de infracções financeiras é uma eventualidade que poderá decorrer da apreciação de uma conta, só havendo, em rigor, julgamento em relação aos responsáveis pela mesma; o Tribunal analisa, verifica ou aprecia as contas que, com periodicidade anual, lhe são submetidas e, sendo caso disso, julga os responsáveis pela actividade que desenvolveram ⁽²¹⁴⁾. Pode, como veremos, o "agente do facto" não coincidir com o responsável pela conta apreciada.

O «julgamento» do Tribunal visa, precisamente, nos termos do artigo 16º, nº 1, da LRTC, «apreciar a legalidade da arrecadação das receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas e, autorizadas e pagas e, tratando-se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respectiva celebração». Em causa, portanto, uma apreciação ou verificação da legalidade financeira daquelas operações, em que é explicitada, no caso dos contratos, a relevância do mérito financeiro das condições estipuladas, na perspectiva da entidade pública contratante ⁽²¹⁵⁾.

⁽²¹⁴⁾Vd., sobre este ponto, JOSÉ TAVARES E LÍDIO DE MAGALHAES, *op. cit.*, pág. 94. Nas palavras de TROTABAS E COTTERET, «l'examen des comptes peut conduire à la responsabilité des comptables» (*op. cit.*, pág. 183). No mesmo sentido, escreve o Prof. DIOGO FREITAS DO AMARAL: «O Tribunal vai analisar as contas apresentadas: se considera que as contas estão em ordem, declara que as pessoas por elas responsáveis ficam *quites* com a Fazenda Nacional, e emite aquilo a que se chama a *quitação*; se as contas não estão em ordem, e nomeadamente se houve fraude, o Tribunal julga os responsáveis e, como tribunal que é, pode mesmo condená-los» (*Curso...*, cit., I, pág. 292). Como veremos mais adiante, o Tribunal condena os responsáveis pela prática de uma infracção financeira (ou várias), embora se entenda que a infracção constitutiva de responsabilidade financeira pode ser apurada fora do processo de prestação de contas.

⁽²¹⁵⁾Prevalece hoje a ideia - e bem, como mais tarde se confirmará de que a legalidade financeira não é apenas uma legalidade formal, estrita, decorrente da mera conformidade das operações

Pode ser feita «por amostragem ou por recurso a outros métodos selectivos, incluindo auditorias de regularidade e de legalidade das despesas» (artigo 16º, nº 4)⁽²¹⁶⁾. As operações fiscalizadas já produziram ou estão ainda a produzir os seus efeitos.

II - Essa apreciação das contas pode levar a detectar ou apurar uma infracção financeira. Se tal acontecer haverá, propriamente, *juízo* dos responsáveis pelas contas, que são os sujeitos titulares dos órgãos competentes das entidades legalmente obrigadas à prestação de contas, se se não vier a apurar (nos autos desse julgamento) qualquer responsabilidade sobre um diferente "agente do facto".

Esses sujeitos e entidades são os indicados no artigo 17º da LRTC, que em seguida se transcreve:

«1 - Ficam sujeitas a prestação de contas as seguintes entidades:

- a) Assembleia da República;
- b) Assembleias regionais;
- c) Serviços do Estado e das regiões autónomas, personalizados ou não, dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os fundos autónomos;
- d) Os conselhos administrativos de todas as unidades militares, bem como os órgãos de gestão financeira dos ramos e do Estado Maior General das Forças Armadas;
- e) Estabelecimentos fabris militares;
- f) Exactores da Fazenda Pública;
- g) Estabelecimentos com funções de tesouraria;

financeiras com os critérios técnicos-jurídicos tradicionais, mas deve coenvolver o sentido de uma legalidade substancial, material, que traz à colação critérios de mérito e correcção financeira, ou de «boa gestão», acolhidos pelo legislador (ou recebidos no ordenamento jurídico) e que não se confundem com juízos político-administrativos oportunidade e conveniência. Sendo assim, o direito financeiro dos nossos dias (ou reclamado pelas finanças públicas do tempo presente) cada vez autoriza menos a separação entre legalidade e mérito, ou a consideração de critérios de «economicidade, eficácia e eficiência» como alheios ou exteriores à apreciação da legalidade financeira. Sobre este tema, em geral, v.d., por todos, na doutrina portuguesa, ROGERIO EHRHARDT SOARES, INTERESSE PÚBLICO, LEGALIDADE E MÉRITO, Coimbra, 1955

⁽²¹⁶⁾Essa auditoria de regularidade e legalidade das despesas traduzir-se-á numa análise ou verificação que tenha por objecto a conformidade de todas as operações de despesa com a legislação geral e específica em vigor, nomeadamente quanto ao cabimento e período autorizado e à respectiva gestão ou utilização segundo as normas aplicáveis

- h) Cofres de qualquer natureza de todos os organismos e serviços públicos, seja qual for a origem e o destino das suas receitas;
- i) Serviços públicos portugueses no estrangeiro;
- j) Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e seus Departamentos da Lotaria Nacional e das Apostas Mútuas;
- l) Banco de Portugal, exclusivamente enquanto caixa geral do Tesouro, Junta do Crédito Público, Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência e instituições anexas, exclusivamente enquanto instituições de previdência;
- m) Juntas e regiões de turismo;
- n) Municípios.

2 - Estão igualmente sujeitas a julgamento do Tribunal as contas das seguintes entidades, desde que o montante anual da sua receita ou despesa seja superior a 2000 vezes o salário mínimo mensal geral:

- a) Conselhos administrativos ou comissões administrativas ou de gestão, juntas de carácter permanente, transitório ou eventual, outros administradores ou responsáveis por dinheiros ou outros activos do Estado, ou de estabelecimentos que ao Estado pertençam, embora disponham de receitas próprias;
- b) Assembleias distritais, federações de municípios, associações de municípios e regiões administrativas;
- c) Freguesias;
- d) Outras entidades ou organismos a definir por lei.

3 - As contas das entidades referidas no número anterior, cujo montante actual de receita ou de despesa não ultrapasse o montante ali fixado, podem ser objecto de julgamento, durante o período de cinco anos, e os respectivos serviços sujeitos a inquérito ou a averiguações, mediante decisão do Tribunal, por iniciativa própria ou sob proposta do presidente.

4 - As contas referidas nas alíneas d) e e) do n.º 1 devem ser remetidas directamente ao Tribunal e organizadas de acordo com as instruções por este emitidas»⁽²¹⁷⁾.

⁽²¹⁷⁾Deve entender-se que os sujeitos e entidades legalmente obrigados a prestar contas ao Tribunal em sede de fiscalização sucessiva são os indicados (de forma não exaustiva) neste preceito e não os enunciados no art. 1.º, n.º 2, da LRTC. Sobre o assunto, vd. JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, *op. cit.*, págs. 54 e 93 e seg. E, não obstante, o art. 1.º, n.º 2 parece referir-se à jurisdição de contas, que não esgota toda a jurisdição do Tribunal.

III - Através desta enunciação acaba por ficar delimitado o núcleo fundamental de sujeitos e entidades que podem incorrer em responsabilidade financeira (sem prejuízo dos «agentes do facto», quando não são responsáveis por contas). Todos são, ou foram, funcionalmente, *contáveis*, dado serem obrigados a cumprir as determinações legais que disciplinam a gestão de dinheiros públicos, especialmente em matéria de gastos públicos. A tecnicidade e massificação da estrutura da Administração nos nossos dias (descentralizada, desconcentrada, etc) já não permite conceber a responsabilidade financeira como exclusivamente concentrada em exatores individualizados (os tradicionais «comptables publics»), por contraposição a ordenadores ou administradores orçamentais⁽²¹⁸⁾. Também estes últimos, enquanto titulares de entidades legalmente obrigadas a prestar contas ao Tribunal, ver-se-ão, com efeito, eventualmente sujeitos a condenação em responsabilidade financeira.

Aliás, este era já o entendimento perfilhado pelo Dr. ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA, ao afirmar que o Tribunal, «para a tomada de contas encara uma entidade própria, que é o responsável da conta, o responsável para com a fazenda nacional, que não só o contável, o exactor, o tesoureiro o pagador»⁽²¹⁹⁾. E, mais adiante, concluía aquele ilustre Juiz do Tribunal de Contas: «(...) incorrem em responsabilidade financeira todos quantos, estando sujeitos à jurisdição do Tribunal, respondem por qualquer infracção declarada nas leis e regulamentos da Contabilidade Pública ou que regem a disciplina financeira das diversas entidades e organismos»⁽²²⁰⁾.

IV - De par com isso, é comumente admitida no direito financeiro a regra da contabilidade ou gestão *de facto*, ou, seja, que se refere à gestão efectiva, mas não titulada, assumida por alguém desprovido da qualidade ou posição jurídica de «comptable public». Em França, aliás, a *Cour des comptes* não exerce jurisdição sobre os ordenadores, a menos que os tenha qualificado como «comptables de fait». Em geral, o acto praticado por um

⁽²¹⁸⁾ Cfr. supra, pág.e seg. e pág., n. (97). A separação entre *contáveis* e *ordenadores* visou a independência entre a autoridade que liquida e ordena a despesa (decide) e o funcionário ou agente que detém materialmente os dinheiros e efectua os pagamentos (executa), por razões de fiscalização interfuncional.

⁽²¹⁹⁾ Isento de responsabilidade financeira só estará, em princípio, o ordenador principal (ex: o ministro). Sobre a distinção entre ordenadores principais e secundários, vd. LOUIS TROTAS e J.-M. COTTERET, op. cit., págs. 151 e seg.

⁽²²⁰⁾ Op. cit., pág. 154.

agente *de facto* é irregular e só produz efeitos verificadas determinadas condições⁽²²¹⁾. No direito financeiro, todavia, «está já decidido que todas as regras de contabilidade pública e responsabilidades financeiras, independentemente das sanções que pesem sobre eles na hipótese de má fé, são aplicáveis aos agentes de facto, que assim se consideram na mesma posição que os agentes de direito»⁽²²²⁾. Tal configura, expressivamente, uma outra nota autonómica do instituto da responsabilidade financeira e do quadro normativo em que se integra. As normas financeiras impõem a execução da actividade financeira pública e o seu controlo pormenorizado, não cedendo ao facto da intervenção de um falso «comptable», antes privilegiando a intervenção ou actuação *efectiva* na gestão de dinheiros ou outros valores públicos, sem curar daquela situação irregular. Por isso não distinguem *responsáveis de direito* e *responsáveis de facto* - tanto uns como outros devem, assim, prestar contas ao Tribunal e podem ser responsabilizados a partir do momento em que entram no exercício das funções em causa e enquanto nelas se mantêm. Esta a orientação até aqui defendida pelo Tribunal de Contas⁽²²³⁾, nada indicando que se deva pensar de modo diferente no âmbito do regime actualmente vigente⁽²²⁴⁾. Prevalece,

(221) Em causa agentes de facto necessários ou putativos, pacífica e publicamente aceites como agentes administrativos e que exercem funções no interesse geral, e não usurpadores, que se colocam logo na alçada da lei penal. Sobre o assunto, vd. Prof. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, cit., II, págs. 643 e segs. Estes agentes de facto não se confundem com os *agentes do facto*, já referidos no texto. Os primeiros podem tornar-se responsáveis pela conta, enquanto estes últimos, como veremos, são os autores materiais da infracção financeira, que podem incorrer em responsabilidade financeira, sejam ou não responsáveis pela conta. Claro que as duas categorias podem, em concreto, coincidir num mesmo sujeito ou entidade (v.g. órgão colegial).

(222) Cfr. CELSO LOUSADA, *op. cit.*, pág. 45.

(223) O Dr. CELSO LOUSADA refere, a título de exemplo, os Acordãos de 24 de Outubro de 1950 e de 1 de Março de 1955. A prestação de contas e a eventual responsabilidade financeira dos agentes de facto foi expressamente determinada no art. 291º do Regulamento da Contabilidade Pública de 1881 (vd. ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA, *op. cit.*, págs. 132 e seg.)

(224) Pense-se, por exemplo, que o art. 49º, nº 1, da LRTC, que determina a condenação em responsabilidade financeira, não distingue entre responsáveis de direito e responsáveis de facto. O Dr. LÍDIO DE MAGALHÃES já defendeu, em parecer recente do Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas (nº 15-GE/88, sobre o procº nº 12/88), que, mesmo estando um serviço dotado de autonomia administrativa ou financeira e, nessa qualidade, sujeito a prestação de contas, importará averiguar em termos rigorosos do respectivo grau de *autonomia efectiva* (designadamente, se outra entidade interveio de forma relevante, comprovada no caso concreto, na gestão daquele serviço formalmente responsável perante o Tribunal de Contas), a fim de apurar quem deve responder *de facto* para efeitos do julgamento do Tribunal.

em suma, uma noção material, *funcional*, de «comptable public», mais reportada ao facto da *real e efectiva* detenção e gestão de dinheiros e valores públicos e à observância dos deveres jurídicos que, nessa actividade, se impõem - de que a obrigação de prestar contas constitui, em razão dessa mesma situação, corolário directo.

V - Identificámos até aqui, no essencial, o núcleo das entidades legalmente obrigadas a prestação de contas, indicadas no artigo 17º da LRTC, com o exercício do controlo jurisdicional sucessivo do Tribunal de Contas, nomeadamente com vista ao julgamento de eventual responsabilidade financeira.

De forma alguma se pense, no entanto, que esse controlo jurisdicional se confina (ou processualmente decorre) necessariamente do processo de prestação de contas, e muito menos que a este estejam apenas sujeitas determinadas entidades taxativamente indicadas. Atente-se, desde logo, que o referido artigo 17º permite que outras entidades e organismos, a definir por lei (nos termos do artigo 168º, nº 1, alínea q) da Constituição), fiquem sujeitos a prestação de contas - confronte-se a alínea d) do nº 2 dessa disposição da LRTC com o corpo do nº 1 do artigo 216º da Constituição.

Mais significativa, por outro lado, é a previsão genérica ou residual contida na alínea a) do nº 2 do citado artigo 17º ("outros administradores ou responsáveis por dinheiros ou outros activos do Estado, ou de estabelecimentos que ao Estado pertençam"), sintomática e de insofismável alcance interpretativo no domínio que estudamos: é que não depende de um elenco dado de entidades e da natureza jurídica que formalmente revistam a sujeição a prestação de contas, mas sim da circunstância (que é raiz e fundamento do controlo exercido, incluindo a sua vertente eventualmente responsabilizadora) da detenção, administração ou gestão de recursos que são, precisamente, "dinheiros ou outros activos" públicos.

De par com o exposto, pode a responsabilidade financeira operar, pela qualificação e imputação subjectiva das correspondentes infracções, no decurso de qualquer forma de fiscalização sucessiva do Tribunal, mesmo que de mera apreciação, em que aquelas hajam sido apuradas (embora ao *responsabilizar*, ou ilibar, já estejam em causa poderes materialmente jurisdicionais).

De resto, o artigo 49º da LRTC, que mais adiante se estudará, não circunscreve a competência do Tribunal para condenar os responsáveis (infractores) a repor as importâncias abrangidas pelas infracções ali previstas ao julgamento de responsabilidade que tenha lugar na sequência do

processo de prestação de contas. Trata-se, com efeito, de uma competência autónoma e paralela das demais cometidas ao Tribunal de Contas, como tal consagrada no artigo 216º, nº 1 da Constituição.

É e não pode deixar de ser comum a disciplina aplicável às infracções cujo conhecimento incumbe, como órgão supremo de controlo financeiro, ao Tribunal de Contas. Dito de outro modo, pode haver lugar a responsabilidade financeira (e também à responsabilidade por multa aplicada pelo Tribunal) onde houver jurisdição financeira - correspondendo o poder materialmente jurisdicional de condenar (ou, sendo caso disso, ilibar) à concretização da competência para "efectivar a responsabilidade por infracções financeiras"(artigo 216º, nº 1, alínea b) da Constituição), sejam estas detectadas ou apuradas por via da prestação de contas ou mediante outra das modalidades em que é exercido o controlo sucessivo ou *a posteriori* do Tribunal de Contas (v. g. inquéritos e auditorias, verificação de contas para a emissão de pareceres).

Tem, não obstante, prevalecido na prática o julgamento ou efectivação de responsabilidade financeira na sequência do processo de prestação de contas (que está na sua origem histórica, tanto que alguns entreviram a responsabilidade financeira como eminentemente *processual...*), hipótese que, basicamente, teremos presente na exposição subsequente. Para essa associação não deixará de contribuir a falta de clara e adequada conformação processual, por forma a ajustar a lei processual ou de funcionamento do Tribunal (que estará em preparação) às suas funções e competências constitucionais e legais.

22. CONTINUAÇÃO:

B) INFRACÇÃO FINANCEIRA

I - Não existe uma teoria unitária da infracção financeira⁽²²⁵⁾.

Tratando-se, contudo, de uma infracção qualificada como *financeira*, a norma por ela violada há-de ser, pelo seu objecto, imediato ou apenas mediato, financeira também. O comportamento assacado ao infractor corresponderá, em nosso entender, a um *ilícito financeiro*, substancial ou processual, por oposto («quod non licet») a um comando financeiro. Mas as normas financeiras, dada a sua heterogeneidade, não deixarão de reclamar sanções ou reacções da ordem jurídica de natureza e intensidade diversas, consoante, no fundo, o assentimento comum de reprovação ético-

⁽²²⁵⁾«Infringere» constitui uma qualquer violação de uma norma, seja qual for a sua natureza.

social da violação dessas normas, que deverá nortear a política legislativa de cada momento⁽²²⁶⁾.

O legislador da LRTC parece ter sido sensível à necessidade de sistematizar as infracções financeiras. O progresso, neste aspecto, é notório. Afigura-se-nos, na verdade, que a unidade teleológica do direito financeiro e, em particular, o instituto do controlo das finanças públicas, postulam o tratamento autónomo da ilicitude financeira, sem com isso, naturalmente, deixar de lado o recurso a alguns princípios fundamentais do direito civil ou do direito penal, sempre que se fizer necessário.

II - Na economia do sistema vigente, infracções financeiras *hoc sensu* serão aquelas que podem dar lugar a responsabilidade administrativa por multa e a responsabilidade financeira. Afastamos, assim, um sentido mais lato de infracções financeiras, na medida em que possam suscitar outros esquemas de responsabilidade. Entendemos por infracções financeiras aquelas cujo conhecimento compete, em exclusivo, ao Tribunal de Contas, no âmbito da sua competência para «efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei» (artigo 216º, nº 1, al. b), da Constituição).

III - Como já defendemos⁽²²⁷⁾, não parece correcto (e é desnecessário) confundir a responsabilidade administrativa por multa com a responsabilidade financeira. Fazem-no, todavia alguns autores, distinguindo entre responsabilidade financeira *sancionatória* e responsabilidade financeira *reintegratória*⁽²²⁸⁾, no que já foram, recentemente, seguidos pela jurisprudência do Tribunal de Contas⁽²²⁹⁾. Mas não desconhecem o vício conceitual em que acabam por incorrer, ao optarem por um conceito amplo e híbrido de responsabilidade financeira (*sic*), «justificado (...) mais por razões de unicidade de competência, celeridade processual e eficácia do Tribunal Financeiro, do que pela dificuldade conceptual de autonomizar a infracção

⁽²²⁶⁾Cfr., neste sentido, embora a respeito da ilicitude tributária, Prof. SOARES MARTÍNEZ, *Manual...*, cit., pág. 307 e segs.

⁽²²⁷⁾Supra, 9. e n. (101)

⁽²²⁸⁾J. ALVES CARDOSO e M. SIMAS SANTOS, *Legislação das Finanças Públicas anotada*, Lisboa, 1990, págs. 52 e segs.. Igual distinção faz o Prof. SOUSA FRANCO, sob a noção de «responsabilidades financeiras lato sensu» (vd. prefácio à obra de JOSÉ TAVARES e LÍDIO MAGALHÃES, cit., pág. 47).

⁽²²⁹⁾Acórdão da Secção Regional da Madeira, de 5 de Dezembro de 1990 publicada no Diário da República - II série, nº 41, de 19/02/1991, págs. 1877 e segs.

financeira dos restantes tipos de infracções»⁽²³⁰⁾. Se bem entendemos o pensamento dos Drs. ALVES CARDOSO e SIMAS SANTOS, onde, neste último passo, escrevem «tipos de infracções», provavelmente se referem a *tipos de responsabilidade*⁽²³¹⁾. O que está em causa é, propriamente, autonomizar ou não a responsabilidade financeira, que tem natureza essencialmente reintegratória (em razão do seu escopo), da chamada responsabilidade administrativa por multa, de natureza punitiva ou sancionatória. Ora, não só a natureza e função primordial destes conceitos de responsabilidade são claramente distintas, como os respectivos factos constitutivos se não confundem, apesar de poderem subsistir factos duplamente constitutivos de responsabilidade financeira e de multa aplicada pelo Tribunal de Contas.

Atentemos, antes de prosseguir, nos factos (infracções) que podem originar essa imposição de multas pelo Tribunal.

IV - Determina o artigo 48º, nº 1, da LRTC:

«O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:

- a) Pela não liquidação, cobrança ou entrega nos cofres do Estado das receitas devidas;
- b) Pela violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas;
- c) Pela falta de efectivação ou de retenção indevida dos descontos legalmente obrigatórios a efectuar ao pessoal;
- d) Pela falta de apresentação de contas nos prazos legalmente fixados;
- e) Pela falta de prestação de informações pedidas de remessa de documentos solicitados ou de comparência para a prestação de declarações;
- f) Pela introdução nos processos ou nas contas de elementos susceptíveis de induzirem o Tribunal em erro;

⁽²³⁰⁾J. ALVES CARDOSO e M. SIMAS SANTOS, *op. cit.*, pág. 52.

⁽²³¹⁾Na sua anotação ao art. 48º da LRTC, os mesmos autores, mais acima, qualificam as infracções que podem dar lugar a multa como «tipos de infracção de natureza essencialmente punitiva, por contraposição aos tipos de infracção de natureza essencialmente reintegratória, previstos no artigo seguinte» (*op. cit.*, pág. 52). Em bom rigor lógico, não são as infracções que têm natureza punitiva ou reintegratória, mas sim os esquemas jurídicos de responsabilidade que aquelas podem fazer actuar.

- g) Pela falta de apresentação tempestiva de documentos que a lei obrigue a remeter;
- h) Pela falta injustificada de colaboração nos termos do artigo 31º, de que resultem dificuldades ao exercício das suas funções».

Como resulta do preceito transcrito, nem todas estas infracções correspondem à violação de comandos ou deveres jurídicos relacionados, directa ou indirectamente, com a guarda e gestão de dinheiros ou valores públicos (infracções materialmente financeiras). Tal não acontece, designadamente, com os factos das alíneas *e*) e *h*), e em várias situações subsumíveis nas alíneas *f*) e *g*)⁽²³²⁾. Segundo o Professor SOUSA FRANCO, a aplicação de multas em alguns destes casos, corresponderia à noção de *astreintes*⁽²³³⁾, por eventualmente deixarem de se aplicar se o infractor a multar cumprir as determinações que o Tribunal lhe dirige antes da imposição da medida sancionatória⁽²³⁴⁾. Entender-se-ia assim, por exemplo, quanto à situação de falta de colaboração devida com o Tribunal, de que resultem quaisquer dificuldades ao exercício das suas funções (alínea *h*) do artigo 48º) - seja a função propriamente jurisdicional, ou a função de fiscalização em geral da legalidade financeira -, por uma entidade pública ou privada em violação do artigo 31º da LRTC⁽²³⁵⁾.

As multas em apreço terão, naturalmente, que ser graduadas em concreto. A lei estabelece, consoante os casos, limites máximos (nº 2 do artigo 48º). Dentro desses limites máximos, é da aferição da culpa que, como não

⁽²³²⁾ Cfr., neste sentido, JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, que também escrevem: «Diferentemente do que acontece em relação à responsabilidade financeira, as multas podem ser aplicadas aos indivíduos sobre os quais impende o dever específico de respeitar determinadas regras em matéria de dinheiros públicos ou deveres complementares, mas também a outras pessoas não especialmente adstritas a esses deveres» (*op. cit.*, pág. 132).

⁽²³³⁾ «Astreintes» são providências tomadas após a violação de uma norma e que se destinam a evitar que a mesma se prolongue, cessando logo que ela termina; trata-se de uma figura intermédia entre a prevenção e a repressão, de constrangimento indirecto, com carácter pecuniário, que terá maior ou menor expressão concreta consoante a atitude do sujeito obrigado (vd. M.J. ALMEIDA COSTA, *op. cit.*, págs. 746 e segs.)

⁽²³⁴⁾ Cfr. prefácio à obra de JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, *cit.*, pág. 46 e n.(36).

⁽²³⁵⁾ Dispõe o referido art. 31º:

- «1. No exercício das suas funções, o Tribunal de Contas tem direito à coadjuvação de todas as entidades públicas e privadas.
2. As entidades públicas devem prestar ao Tribunal informação sobre as irregularidades que este deva apreciar e das quais tomem conhecimento no exercício das suas funções.
3. Os relatórios dos diversos serviços de inspecção devem ser sempre remetidos ao Tribunal quando contenham matéria de interesse para a sua acção, concretizando as situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras.

podia deixar de ser, depende o valor da pena pecuniária a aplicar ao infractor: por isso se determina que estas multas «são graduadas de acordo com a gravidade da falta e, ainda, o grau hierárquico dos responsáveis e a sua situação económica» (nº 3 do artigo 48º). A negligência é punida, sendo neste caso o limite máximo aplicável reduzido a metade (nº 4, *idem*)⁽²³⁶⁾.

A natureza que reveste a *responsabilidade administrativa por multa* (ou, talvez melhor, penal financeira) implica, segundo nos parece, a tipicidade das infracções financeiras puníveis com multa ao abrigo do artigo 48º da LRTC. A dependência destas infracções de uma descrição legal geralmente *típica* decorre dos princípios gerais do direito penal.

Houve, aliás, «uma clara intenção do legislador em arrumar num mesmo diploma todas as infracções financeiras cuja dispersão era por demais conhecida e criticada»⁽²³⁷⁾. Deverá hoje entender-se, por conseguinte, que as infracções financeiras puníveis com multa aplicada pelo Tribunal de Contas são apenas, salvo disposição especial, as enunciadas nas várias alíneas do artigo 48º da LRTC⁽²³⁸⁾. Outra consequência deriva do facto de esta responsabilidade se integrar no domínio do sancionatório típico: a aplicação, em razão do tempo, da lei de conteúdo mais favorável ao agente da infracção, «*ex vi*» do artigo 2º, nº 4, do Código Penal⁽²³⁹⁾. Aliás, às sanções que se enquadram no chamado *ilícito criminal administrativo* - precisamente por representarem um mal infligido a alguém - devem aplicar-se, segundo o Professor EDUARDO CORREIA, sempre que se não disponha o contrário, todas as regras que estão ligadas à verificação dos pressupostos da punição, nomeadamente o princípio «*nulla poena sine lege*», a proibição da analogia classificatória e o princípio «*nulla poena sine culpa*»⁽²⁴⁰⁾.

⁽²³⁶⁾ Segundo JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, «a identificação dos responsáveis pelas condutas puníveis pelo presente artigo é problema de extremo melindre, sobretudo se pensarmos que a organização dos processos para enviar ao Tribunal pode envolver a participação de várias pessoas, cuja intervenção frequentemente não fica assinalada» (*op. cit.* pág. 134).

⁽²³⁷⁾ Cfr. J. ALVES CARDOSO e M. SIMAS SANTOS, *op. cit.*, pág. 53.

⁽²³⁸⁾ No mesmo sentido, JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHAES, *op. cit.* pág. 132

⁽²³⁹⁾ Dispõe o art. 2º, nº 4 do Código Penal: «Quando as disposições penais vigentes no momento da prática do facto punível forem diferentes das estabelecidas em leis posteriores, será sempre aplicado o regime que concretamente se mostre mais favorável ao agente, salvo se este já tiver sido condenado por sentença transitada em julgado».

V - Embora sem desconhecer a função sancionatória ou punitiva, e também preventiva, que a responsabilidade por multa desempenha, o regime da responsabilidade financeira situa-se em plano acentuadamente diverso. A *objectividade* da infracção geradora de responsabilidade financeira, como a própria natureza desta, não deixam margem a dúvidas de maior. Factos constitutivos de responsabilidade financeira são, exactamente, o *alcance* ou *desvio* e o *pagamento indevido*; a responsabilidade tem a natureza de obrigação, consistindo numa *obrigação de repor* que é ordenada pelo Tribunal de Contas⁽²⁴¹⁾. Os interesses e valores a acautelar através desta não autorizam nem justificam, ao menos em tese geral, a aplicação subsidiária de princípios e regras atinentes à ilicitude penal; com efeito, e salvo nos casos em que a obrigação de repor é apenas sancionatória, ela visa reconstituir a situação anterior à lesão pela reintegração do património (público) ferido.

VI - Como é próprio da ordem normativa, a ilicitude implica um juízo de desvalor sobre o facto e um juízo de desvalor sobre a conduta do sujeito, ou agente da infracção. Ínsita à responsabilidade jurídica vai, por isso, a *causalidade culpabilizante* (ou de imputação ética) dos factos humanos⁽²⁴²⁾. Não basta à ilicitude de um facto a consideração da sua *objectividade*, materializada na «omissão do comportamento devido», que tanto pode consistir numa abstenção de agir ou numa acção positiva.

Porque a norma jurídica visa modelar comportamentos humanos, a sua violação há-de envolver sempre um juízo de carácter ético-jurídico.

Na lição do Professor PESSOA JORGE, é ainda necessária a «atribuição ou imputação da *omissão do comportamento devido* à vontade do agente, de forma a poder formular-se a respeito da sua conduta um

⁽²⁴⁰⁾ *Op. cit.*, I, pág. 31. Cfr., neste sentido, o Acórdão da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas de 5/12/90, *supracit.* n. (230).

⁽²⁴¹⁾ A obrigação de repor decretada pelo Tribunal é compatível com a imposição de multa (que pelo lado passivo se configura mais como sujeição a uma penalidade). Dispõe o art. 49º, nº2, da LRTC: «A aplicação de multa não impede que se efectivem, em simultaneidade, as reposições devidas». Pode, na verdade, a infracção financeira ser duplamente constitutiva de responsabilidade financeira e de responsabilidade por multa. O legislador teve, naquela disposição, a clara intenção de estabelecer que a obrigação de repor nunca se degrada em multa, ou que esta não substitui aquela, como se defendeu na vigência do Decreto-Lei nº 30.294, de 21 de Fevereiro de 1940.

⁽²⁴²⁾ Vd. JOÃO BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao discurso legitimador*, Coimbra, 1983, pág. 255 e seg.. Ressalvam-se as situações enquadráveis na teoria civilista do risco, ou na imputação objectiva, pelo risco ou pelo sacrifício (vd. nestes últimos termos, Prof. MENEZES CORDEIRO, *op. cit.*, II, págs. 367 e segs.)

juízo de reprovação: numa palavra, é necessário que se verifique a *culpabilidade*»⁽²⁴³⁾. A tal não escapa, segundo cremos, a infracção constitutiva de responsabilidade financeira.

Nem sempre, todavia, prevaleceu esse entendimento. Com base no artigo 45º do Regimento do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado⁽²⁴⁴⁾, em matéria de *alcances*⁽²⁴⁵⁾, a doutrina caracterizou a responsabilidade financeira como objectiva⁽²⁴⁶⁾, dado colocar a cargo dos responsáveis pelos cofres públicos o ónus de provar que «foram alheios às causas que determinaram a perda ou destruição de dinheiros e de valores» (parágrafo 2º, «in fine»). No entanto, nem mesmo por isso poderá ver-se configurada a responsabilidade financeira como independente de culpa (*objectiva*): o que ali se consagra é uma regra de repartição do ónus da prova, ficando este a cargo do presumível responsável⁽²⁴⁷⁾, em termos análogos ao que se estabelece no quadro da responsabilidade civil obrigacional⁽²⁴⁸⁾. Solução idêntica refere JACQUES MAGNET, no âmbito do direito financeiro francês: ao «comptable» compete provar a execução regular da sua gestão, de harmonia com a regra de direito civil segundo a qual a responsabilidade do devedor se presume pelo mero facto da inexecução de uma obrigação pré-estabelecida⁽²⁴⁹⁾.

⁽²⁴³⁾Cfr. *Direito das Obrigações*, 1º, AAFDL, Lisboa, 1975-76, pág. 504. (itálicos nossos) Concomitantemente, é necessário que se não verifiquem causas gerais que justifiquem, neste âmbito, a *objectividade* da infracção ou permitam excluir a *culpabilidade* do infractor. Pressupostos, a partir daqui, a verificação negativa de quaisquer dessas causas (ex: alcance devido a roubo).

⁽²⁴⁴⁾Vd. supra, n. (139).

⁽²⁴⁵⁾Quanto ao *alcance*, vd. infra, 26.

⁽²⁴⁶⁾Cfr. CELSO LOUSADA, op. cit., pág. 25. O Prof. SOUSA FRANCO diz tratar-se de uma «pura responsabilidade objectiva, com excepção dos casos em que há imputação por culpa» (*Finanças...*, cit., pág. 425).

⁽²⁴⁷⁾No sentido de uma presunção de culpa, cfr. ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA, op. cit., pág. 161.

⁽²⁴⁸⁾Neste sentido, JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, op. cit., pág. 140 e seg.. Estabelece, com efeito, o artº 799º, nº1, do Código Civil: «Incumbe ao devedor provar que a falta de cumprimento ou o cumprimento defeituoso da obrigação não procede de culpa sua». Não se desconhece todavia, a grande severidade daquele regime aplicável aos exactores, que só a natureza pública do direito financeiro e a relevância do interesse (público) protegido - a intangibilidade dos dinheiros públicos - permitem justificar.

⁽²⁴⁹⁾Op. cit., pág. 94 e seg.. Vd., nestes termos, o art. 1147º do *Code Civil*.

A imputação por culpa sobressai, claramente, no regime contido na LRTC, tanto a respeito do *alcance* (nº 3 do artigo 53º) como, em geral, quanto ao poder de o Tribunal, perante a verificação da existência de mera culpa, «relevar ao reduzir a responsabilidade financeira em que houver incorrido o infractor» (artigo 50º). Dela curaremos a propósito do regime jurídico da *obrigação de repor*⁽²⁵⁰⁾.

23. NOÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA; A OBRIGAÇÃO DE REPOR

I - Escrevia, em 1959, o Juiz CELSO LOUSADA: «criar um tipo autónomo de responsabilidade financeira, de conceito claro e preciso, não será ainda fácil enquanto o próprio direito financeiro se não definir melhor e se não sistematize a legislação financeira, reduzindo a certos tipos comuns as causas da responsabilidade por forma a sair-se do labirinto das normas que toda essa legislação vastíssima apresenta»⁽²⁵¹⁾. Propendia-se, por isso, a entrever um conceito *complexo*, ou *híbrido*, de responsabilidade financeira, que leva hoje a distinguir, como vimos, responsabilidade financeira «reintegratória» e responsabilidade financeira «sancionatória»⁽²⁵²⁾. Uma tal visão teria, desde logo, o efeito de projectar na responsabilidade financeira (*lato sensu*) os princípios da responsabilidade civil penal e disciplinar, na medida em que lhe fossem ajustáveis. Mas nem esta *interinfluência*, ou proximidade da responsabilidade financeira em relação a outros institutos, fica prejudicada pelo reconhecimento dela como categoria autónoma, em termos oportunamente esclarecidos⁽²⁵³⁾. Afastamos, por isso, a noção que desta responsabilidade dá o Dr. ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA: «para nós, a responsabilidade financeira é uma forma especial de responsabilidade, em que incorrem os responsáveis das contas, para com a Fazenda Nacional e os cofres dos organismos e entidades sob jurisdição do Tribunal de Contas, traduzindo-se na *obrigação de reintegrar* o património lesado e de *suportar sanções de carácter penal e disciplinar*»⁽²⁵⁴⁾.

⁽²⁵⁰⁾Infra, secção II.

⁽²⁵¹⁾*Op. cit.*, pág. 22.

⁽²⁵²⁾Cfr. supra, 21.

⁽²⁵³⁾Cfr. supra, Parte I, Cap. II, 8º.

II - Mais recentemente, o Professor SOUSA FRANCO identifica a responsabilidade financeira, exclusivamente, com a *reintegração dos fundos públicos*; nas suas palavras, subsistirá esta responsabilidade nos casos em que «a lei determina que certas entidades são responsáveis pela reintegração dos fundos públicos - ou, mais latamente, pelas importâncias que forem objecto da prática de um acto financeiro ilegal ou irregular». ⁽²⁵⁵⁾ A essa *reintegração* ou *reconstituição* do património monetário do Estado corresponde, na verdade, a função precípua da responsabilidade financeira, tal como decorre da tradição do instituto no direito financeiro português ⁽²⁵⁶⁾. O mesmo entendimento encontra hoje base legal no artigo 49º, nº 1, da LRTC, que configura a responsabilidade financeira como uma obrigação de repor, nos seguintes termos:

«No caso de alcance ou de desvio de dinheiros ou outros valores, ou de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar os responsáveis a repor nos cofres do Estado as importâncias abrangidas pela infracção, sem prejuízo de efectivação da responsabilidade criminal e disciplinar a que eventualmente houver lugar».

Reunidos os pressupostos gerais da responsabilidade financeira - o exercício de controlo jurisdicional sucessivo do Tribunal de Contas e a prática de infracção financeira (constitutiva desta responsabilidade) -, assiste ao Tribunal de Contas o poder de condenar os «responsáveis» (por aquela infracção) a *repor* as «importâncias abrangidas pela infracção».

Dito de outro modo, a condenação em responsabilidade financeira exige, como qualquer dever positivo, a realização de uma conduta, que é a entrega das referidas importâncias, ou a sua reposição nos cofres públicos.

II. - Não cabe à lei, certamente *definir* ou *construir* conceitos normativos. A lei oferece soluções que podem servir de suporte a uma construção. «Há que pensar o Direito antes da lei, buscar o Direito através da lei». ⁽²⁵⁷⁾ O «labirinto» legislativo nesta matéria, consequência directa de

⁽²⁵⁴⁾ *Op. cit.*, pág. 149. Itálicos nossos. Para o autor, «o carácter complexo da responsabilidade financeira, abrangendo ou inspirando-se em princípios pertinentes às responsabilidades civis, disciplinares e penais», constituiria a sua tipicidade (*op. cit.*, pág. 177).

⁽²⁵⁵⁾ Cfr. Finanças..., cit., pág. 424 e seg.. Esta noção é, aliás, acompanhada pela generalidade da actual doutrina financeira portuguesa: cfr., por exemplo, GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS, *Constituição...*, cit., pág. 360, e ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA, *op. cit.*, pág. 203.

⁽²⁵⁶⁾ Cfr. *supra*, Cap. I, Secção I.

⁽²⁵⁷⁾ Prof. MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, *op. cit.*, I, prefácio, pág. 5.

uma tendência legiferante frequentemente desordenada e inconstante, ao sabor de diferentes condicionalismos e pressões fácticas, não foi erradicada na sua totalidade. Mesmo assim, olhando ao regime da LRTC, onde se reúnem hoje as disposições essenciais sobre esta matéria, entendemos não dever demitir-nos de tentar recortar com clareza e precisão o conceito de responsabilidade financeira.

Definimos, então, a responsabilidade financeira como a *situação em que se encontra alguém que, em virtude da imputação de uma infracção financeira no âmbito do controlo jurisdicional sucessivo exercido pelo Tribunal de Contas, é obrigado a repor nos cofres públicos as importâncias abrangidas por aquela infracção.*

24. ESCOPO E INTERESSES A TUTELAR

I - A *reposição* acima aludida faz ressaltar a função eminentemente reintegratória ou reconstitutiva da responsabilidade financeira.

Constituídos em responsabilidade financeira ficarão quantos se vejam condenados pelo Tribunal de Contas, por lhes ser imputada determinada infracção financeira, na *obrigação de repor* as importâncias abrangidas pela mesma infracção. A responsabilidade financeira visa, por isso, em primeira linha, garantir ou assegurar a «intangibilidade dos dinheiros públicos». ⁽²⁵⁸⁾ Sendo estes postos em causa por *um alcance ou desvio de dinheiros ou outros valores*, ou por um *pagamento indevido* ⁽²⁵⁹⁾, a reacção negativa do direito financeiro consiste em obrigar os responsáveis a reintegrar ou reconstituír os fundos públicos objecto de qualquer uma daquelas infracções. Tratando-se de uma responsabilidade pessoal de carácter patrimonial, que fere um património privado, deve necessariamente ser apreciada e objecto de julgamento por um órgão jurisdicional - que é, neste âmbito, o *juíz financeiro*.

II - Sobressai, no processo correspondente, um «litígio potencial» ⁽²⁶⁰⁾: contrapõem-se, na verdade, o interesse público da legalidade, regularidade e fidelidade na guarda e gestão de dinheiros do Estado, por um lado, e os

⁽²⁵⁸⁾ LÍDIO DE MAGALHÃES no Parecer nº 15/88 do Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas, pág. 26.

⁽²⁵⁹⁾ Estas as infracções constitutivas de responsabilidade financeira, nos termos do art. 49º, nº 1, da LRTC.

⁽²⁶⁰⁾ Prof. SOUSA FRANCO, prefácio à obra de JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, cit., pág. 44.

interesses privados dos eventuais responsáveis em serem julgados *quites* de qualquer responsabilidade⁽²⁶¹⁾. A defesa do interesse público cabe ao Ministério Público, com intervenção obrigatória (nos termos do artigo 47º da LRTC), enquanto a protecção daqueles interesses privados é assegurada pelo direito de defesa, de acordo com o princípio do contraditório (ao abrigo dos artigos 30º e 51º da LRTC). Este processo, como se compreende, não depende da *iniciativa de parte*. Nas palavras do Professor SOUSA FRANCO, «o processo de contas está estruturado de harmonia com uma combinação do princípio do inquisitório com o princípio do acusatório, próprio da concepção oitocentista dum processo em que, não sendo parte principal o Estado(...), ele é todavia interveniente no processo como titular de um interesse privilegiado que se contrapõe, na investigação constituída pelo processo de responsabilidade, ao interesse dos particulares.⁽²⁶²⁾ O fundamento do exercício da jurisdição financeira encontra-se directamente nas razões que levaram à criação da instituição Tribunal de Contas; concretizando afirma MENDIZÁBAL ALLENDE: «por un principio de derecho publico, universalmente admitido, la gestión financiera está sujeta ao examen de una magistratura especial, en epocas fijas y con el rito contencioso, para ofrecer la máxima garantía de eficacia, imparcialidad y autenticidad, tanto para la Administración publica como para los mismos funcionarios que manejan los fondos publicos y, en definitiva, para el pueblo que paga los impuestos»⁽²⁶³⁾.

⁽²⁶¹⁾O acordão de quitação implica, acessoriamente, para os *tesoureiros caucionados*, a libertação das respectivas cauções no final da gerência. Devem, com efeito, os funcionários do quadro geral das tesourarias da Fazenda Pública inscrever-se obrigatoriamente no Fundo de Cauções, que garante como fiador e principal pagador as obrigações emergentes da responsabilidade financeira assumida por aqueles pela prática de alcances e peculatos, no exercício de funções, ficando, pelo pagamento, sub-rogado nos direitos do Estado contra os autores da infracção; em garantia das importâncias satisfeitas pelo Fundo é constituída hipoteca legal sobre os bens imóveis dos tesoureiros, gozando também o Fundo de privilégio creditório especial sobre o produto da venda dos bens móveis, e devendo promover o arresto preventivo dos bens dos autores materiais dos alcances que tenha satisfeito, nos termos do art. 410º e segs. do Código de Processo Civil; mas o Fundo só responde desde que o débito dos tesoureiros não seja coberto pela soma dos respectivos abonos para falhas e participações mensais no prémio de cobrança a que tenham direito, e até ao limite de 1/3 do conjunto global das remunerações percebidas pelos mesmos (cfr. art. 13º, al. f), 18º, nº 3, 19º, 20º, 76º, 77º, 78º e 79º, nº 1 do Decreto-Lei nº 519-A1/79, de 29 de Dezembro)

⁽²⁶²⁾Prefácio supra cit., pág. 44 e seg.

⁽²⁶³⁾Art. cit., pág. 103.

III - O sistema francês de controlo das finanças públicas, concebido no início do século XIX, que inspirou, como sabemos, o regime adoptado em Portugal⁽²⁶⁴⁾, visou essencialmente o controlo da execução regular dos orçamentos⁽²⁶⁵⁾. Deste modo, a *ratio legis* da responsabilidade financeira foi, precisamente, a de fiscalizar ou controlar através dela a actuação dos ordenadores, quanto à regularidade das operações de despesa ou de receita⁽²⁶⁶⁾. O esquema específico de responsabilidade dos «comptables publics» constituiria, assim, num meio indirecto, mas eficaz, de aplacar ou dissuadir a prática de infracções financeiras por parte de administradores ou ordenadores orçamentais.

Só a essa luz pode compreender-se que a infracção financeira geradora desta responsabilidade se não baseie, necessariamente, na produção de um *dano* patrimonial, ou que este não seja elemento decisivo para configurar a *obrigação de repor*. A lei actual, na linha aliás, da legislação anterior (veja-se o princípio consagrado no artigo 37º do Decreto nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933), refere simplesmente como objecto da *reposição* as quantias ou importâncias abrangidas pela infracção. Têm razão, por isso, os Drs. JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES quando afirmam que «o instituto da responsabilidade financeira visa não só proteger a simples integridade dos dinheiros públicos mas também a própria regularidade do processo da sua utilização(...)»⁽²⁶⁷⁾.

IV - Verificámos também que o quadro das finanças públicas contemporâneas não permite (e muito menos aconselha) limitar a condenação eventual em responsabilidade financeira a autênticos *contáveis*.⁽²⁶⁸⁾ Reflectindo a evolução do sector público e as concomitantes exigências - até por expressa imposição constitucional - de controlo acrescido da actividade financeira, o Tribunal de Contas tem o poder de condenar directamente, nalguns casos, sujeitos ou entidades que constituem verdadeiros ordenadores (secundários) ou administradores orçamentais, ou *gestores*, na expressão hoje mais em voga. O instituto da responsabilidade financeira supera-

⁽²⁶⁴⁾ Cfr. supra, 8 e 12.

⁽²⁶⁵⁾ Cfr. Francis-J. FABRE, op. cit., pág. 11. Sublinhado nosso.

⁽²⁶⁶⁾ Neste sentido, LOUIS TROTABAS, Précis..., cit., pág. 72.

⁽²⁶⁷⁾ Op. cit., pág. 136. Voltaremos ao problema do objecto da reposição, infra, secção II, 29.

⁽²⁶⁸⁾ Supra, 8.

rá, desta forma, a sua *ratio* originária, que assentava na dicotomia formal e funcional ordenadores-contáveis.⁽²⁶⁹⁾ Alguns ordenadores serão responsabilizados ou declarados *quites* na sequência da apreciação das contas que directamente prestam. O julgamento das suas contas de gerência é, no fundo, contrapartida da autonomia ou relativa liberdade financeira com que actuaram. A responsabilidade financeira tem dependido deste processo, com raízes na prestação de contas dos exactores da administração financeira continental (de inspiração francesa) do século passado. Mas não é necessário pensar assim nos nossos dias, desde que se entenda que pode haver lugar a processo de responsabilidade (por infracções financeiras) onde há jurisdição do Tribunal de Contas⁽²⁷⁰⁾.

Por quanto se deixou dito, é impossível não associar ao escopo da responsabilidade financeira, além de uma função primordialmente reintegratória, reconstitutiva ou reparadora, *maxime* nas infracções de que resulte ou que provoquem um prejuízo patrimonial do Estado ou outro ente gestor de fundos públicos, uma função punitiva ou sancionatória, que se afigura iniludível sempre que a obrigação de repor coexiste com a ausência de prejuízos daquela ordem. Este, aliás, mais um argumento contra a distinção entre responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, referindo a esta última os casos de aplicação de multa pelo Tribunal de Contas. Por outro lado, é visível a proximidade da infracção constitutiva de responsabilidade financeira em relação à infracção disciplinar - na medida em que esta geralmente é punível independentemente de ter produzido resultado, mas apenas pelo perigo que em si mesma constitui.⁽²⁷¹⁾ Daí poder falar-se de infracções financeiras *formais*⁽²⁷²⁾.

⁽²⁶⁹⁾Cfr. supra, n. (97).

⁽²⁷⁰⁾Sobre o conceito de "jurisdição financeira" (ou do Tribunal de Contas), vd. infra, Cap. IV, 36.

⁽²⁷¹⁾Prof. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, II, cit., pág. 808. Dir-se-á, em consequência, que a responsabilidade financeira reveste um carácter «misto», punitivo e reintegratório (cfr., neste sentido, Prof. SOUSA FRANCO, *Finanças...*, cit., pág. 425 e Acórdão do Tribunal de Contas de 7/03/89, proferido no procº 2493/86, in *Revista do Tribunal de Contas*, nº 3, Julho-Setembro de 1989, pág. 168).

⁽²⁷²⁾Cfr. LÍDIO DE MAGALHÃES, «Notas sobre a responsabilidade financeira», in *Revista do Tribunal de Contas*, nºs 5/6, Janeiro-Junho de 1990, pág. 27. Este autor considera também, como resultante daquela função sancionatória, «uma função *preventiva* da responsabilidade financeira, na medida em que, sendo suficientemente intimidatória, dissuade da prática de infracções financeiras» (pág. 28).

SECÇÃO II - .O REGIME JURÍDICO DA OBRIGAÇÃO DE REPOR

25 - RAZÃO DE ORDEM

I - A responsabilidade financeira configura, como demonstrámos, uma obrigação de repor nos cofres públicos. Fixámos os pressupostos gerais deste conceito de responsabilidade por infracções financeiras e as funções que visa prosseguir. Entre outros problemas, ficaram genericamente determinados o sujeito activo e os sujeitos passivos daquela obrigação de repor; quanto a estes últimos, naturalmente só num plano de princípio se afigurou possível indicá-los, dado que, por um lado, pode haver responsáveis de facto pelas contas, e por outro, apenas em concreto, nos autos de julgamento, se poderão identificar os "agentes do facto" (que não coincidem necessariamente com os responsáveis pelas contas)⁽²⁷³⁾.

II - Cumpre agora tratar o regime jurídico substantivo de responsabilidade financeira vigente no direito português.

Começaremos por estudar as infracções financeiras constitutivas dessa responsabilidade. Só em seguida aludiremos ao problema do objecto da obrigação de repor - veremos, então, que a prestação debitória fixada mediante condenação do Tribunal de Contas se não confunde com a obrigação de indemnizar, a que dá lugar a responsabilidade civil, nem com a obrigação de reposição de dinheiros públicos indevidamente recebidos dos cofres do Estado. Posto isso estudaremos sucessivamente as situações de modificação e extinção desta obrigação de repor, previstas na lei financeira, sem deixar de, num plano "de iure constituendo", ponderar a questão da sua transmissibilidade "mortis causa".

⁽²⁷³⁾O sujeito activo é, genericamente, o Estado, ou outra pessoa colectiva pública ou ente gestor de dinheiros ou valores públicos (que pode ser pessoa colectiva privada), cujo património monetário foi objecto de uma infracção constitutiva de responsabilidade financeira. Por seu lado, sujeito passivo é a pessoa singular que, em virtude de lhe ser imputada essa infracção, se vê obrigada pelo Tribunal de Contas a repor (nos cofres da entidade lesada ou em cujo âmbito teve lugar a infracção) as quantias ou importâncias correspondentes.

26. FACTOS CONSTITUTIVOS ; 1) ALCANCE OU DESVIO

I - Como em várias alturas assinalámos, a hipótese típica de responsabilidade financeira é a que deriva do alcance em processo de julgamento de contas. Refere-a a previsão normativa do artigo 49º nº1 da LRTC ⁽²⁷⁴⁾. O alcance inculca, tradicionalmente, a ideia de "desfalque, desvio ou desaparecimento" de dinheiros ou valores do Estado ou de outras entidades públicas ⁽²⁷⁵⁾. A responsabilidade dele emergente concentra-se, ou concentra-se exclusivamente, no tesoureiro ou exactor público ("comptable public"), dada a sua qualidade de "responsável último pela saída de fundos do Erário, na dupla perspectiva da fidelidade na guarda dos bens públicos, nomeadamente os dinheiros públicos, e de último verificador da cadeia de verificação de legalidade posterior ao acto de ordenação"⁽²⁷⁶⁾. O Decreto nº 22.728, de 24 de Junho de 1933, considera em alcance o tesoureiro da Fazenda Pública quando este não tenha em cofre, ou com saída devidamente documentada, qualquer quantia ou documento de despesa paga, que pelo exame e balanço de contas nela devia existir, e ainda quando lhe falte ou não apresente documentos de cobrança ou outros valores à sua guarda e por que tenha sido debitado e cuja falta não permita fazer o balanço e exame da escrita da sua responsabilidade ⁽²⁷⁷⁾. Podemos encontrar, no Decreto-Lei nº 49168, de 25 de Agosto de 1969, que sujeita a juros de mora as dívidas ao Estado provenientes designadamente, "de desvios de dinheiros ou outros valores"⁽²⁷⁸⁾, a enunciação das principais modalidades de alcance em que pode o exactor encontrar-se, a saber:

⁽²⁷⁴⁾ Cfr. supra,12

⁽²⁷⁵⁾ Vd. Jorge Galamba Marques, "Alcance", in Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. I, pág.361.

⁽²⁷⁶⁾ Prof. Sousa Franco, prefácio supra cit.,págs.43 e seg.

⁽²⁷⁷⁾ Apud. Ernesto da Trindade Pereira,op. citada pág.156, Ao Abrigo dos arts. 44º e 45º do Regimento do Tribunal (com outra denominação) de 1915, subsistia alcance nos casos de demora na entrega de fundos a cargo do exactor, subtracção de valores, omissão de receitas, qualquer falta no cofre, erro de cálculo ou outras causas não atribuíveis a infidelidade do gerente, arrebatamento, perda, destruição de valores e dinheiros públicos e outros casos de força maior.

⁽²⁷⁸⁾ De notar que esta exacta expressão figura hoje no art. 49º da LRTC, em sinonímia com a de "alcance", como já figurava na base I, nº1 da Lei nº 2054, adiante citada no texto. Atenta, de par com isso, a diversidade de situações que podem ser abrangidas na noção de "alcance" so-

- alcance proveniente na demora na entrega dos fundos a seu cargo;
- alcance proveniente de subtracção de valores, omissão de receita ou de qualquer falta no cofre a cargo do responsável;
- alcance proveniente de erros de cálculo ou de outras causas que não possam ser atribuídas a infidelidade daquele (279).

II - Deve distinguir-se a responsabilidade por alcance dos tesoureiros ou exactores - "agentes do facto" - da responsabilidade que, em virtude das mesmas infracções, possa recair sobre os administradores ou membros dos conselhos administrativos ou órgãos equiparados - "estranhos ao facto". Foi, precisamente, a severidade do regime da responsabilidade previsto para aqueles que levou a considerar estar aqui em causa uma responsabilidade "objectiva"⁽²⁸⁰⁾. O que havia, era em bom rigor, uma presunção de culpa, que ao tesoureiro alcançado poderia ser difícil ilidir. A responsabilidade só desaparecia - sendo nesse caso, abonada na conta do responsável a importância correspondente ao alcance - nas situações de "arrebato de valores e dinheiros públicos e de outros casos de força maior", desde que existisse sentença de justificação proferida pelos tribunais judiciais ou fossem apresentados documentos que constituíssem prova plena do facto, designadamente quanto à causalidade do efeito de força maior, à adopção de todas as precauções tendentes a evitar o alcance e à comunicação à autoridade administrativa, no prazo de 24 horas desde o conhecimento do facto, de todas as circunstâncias dele, salvo impedimento devidamente comprovado. Esses documentos, todavia, só poderiam suprir aquela sentença de justificação quando também provassem terem os responsáveis sido alheios - ou absolutamente estranhos - às causas que determinaram o alcance. Por outro lado, esta responsabilidade dos tesoureiros abrangia a prática de alcances dos seus colaboradores directos (propostos e auxiliares), salvo direito de regresso, por se tratar de empregados de confiança

mos conduzidos a entrever neste uma previsão normativa aberta, ou cláusula geral, integradora de quaisquer fenómenos de que decorra o saldo devedor injustificado de uma conta, incluindo os que se reportam à perda, intencional ou não, de outros valores públicos (à guarda ou gestão do responsável e que se reflectem na respectiva conta) não reconduzíveis a dinheiro.

(279) Cfr. arts. 1º, nº1, al.a) e 4º, nº1 do Decreto-Lei nº 49168, referenciado no texto.

(280) Curamos da mera situação da responsabilidade financeira do alcançado, e não dos casos em que por "infidelidade" ou dolo, fique ele submetido à alçada da lei penal (v.g. por peculato, abuso de confiança, etc.)

pessoal e funcional daqueles⁽²⁸¹⁾. Este o regime, que vigorou, até muito recentemente, para os exactores públicos, enquanto "fiéis depositários de espécies contáveis"⁽²⁸²⁾ e responsáveis últimos pelas saídas de fundos dos cofres do Estado.

III - O regime aludido veio, todavia, a entender-se inconveniente, sobretudo quando se trata de envolver nesta responsabilização outros funcionários e ordenadores ou administradores de fundos públicos, estes últimos enquanto responsáveis por uma conta perante o Tribunal de Contas. O Decreto-Lei nº 22521, de 13 de Maio de 1930, consagrou a coresponsabilidade dos chefes das secretarias das Câmaras com os tesoureiros alcançados, quando, "por desleixo ou má fé, descurem a vigilância e fiscalização que lhes incumbe", " deixem de proceder aos balanços dentro dos prazos fixados "nesse diploma ou "não tenham em condições regulares a escrita da sua repartição".

Mas a necessária clarificação do regime aplicável a ordenadores e "membros dos conselhos administrativos" só se esboçou através da Lei nº 2054, de 21 de Maio de 1954. Transcrevemos, por suficientemente elucidativas, algumas afirmações contidas no relatório da respectiva proposta:

"Importa estatuir uma doutrina mais humana e mais equilibrada. Não pode, é claro, ir-se até ao ponto de frustrar a função da fiscalização que aos administradores incumbe exercer sobre os que têm a seu cargo os dinheiros ou valores; mas também é legítimo pretender que os conselhos administrativos se coloquem em estado de alerta permanente, isto é, estejam de tal modo atentos e vigilantes que o alcance só venha a produzir-se por efeito de força maior.

Temos de situar-nos dentro das realidades. Há que ter em conta, por exemplo, a circunstância de que muitas vezes a actividade principal dos administradores está a grande distância da função fiscalizadora. Não é

⁽²⁸¹⁾Vd. Ernesto da Trindade Pereira .op. cit., págs. 157 e seg. É este, essencialmente, o regime que resulta do Regimento do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado, de 1915 (Decreto nº 1831, de 17 de Agosto de 1915).

⁽²⁸²⁾Ernesto da Trindade Pereira. op. cit., pág. 158. Não é de excluir que subsistam, marginalmente, casos de tesoureiros não abrangidos pela derrogação do Regimento de 1915, operada, nomeadamente, pelo Decreto-Lei nº 519A1/79, de 29 de Dezembro. Deve entender-se, nesses casos, que se impõe apreciar da culpa "in casu" do alcançado, o qual poderá afastar a presunção legal que sobre si recai demonstrando, por ex., ter tomado "todas as precauções" em termos da diligência normal que lhe é exigível em razão do cargo, para evitar a ocorrência de alcance.

legítimo exigir uma fiscalização financeira, acabada e perfeita, da parte de quem, pela índole da sua função dominante, não está em condições de a poder exercer.

O nosso sistema legal de responsabilidade assenta, em regra, sobre uma condição subjectiva: a culpa. É esse princípio que vai agora aplicar-se ao caso de alcance." ⁽²⁸³⁾

Em nosso entender, este texto legislativo não veio consagrar, neste domínio, o princípio da culpa, porque o regime anterior estabelecia, como já referimos e justificámos, uma presunção legal de culpa, naturalmente ilidível ("iuris tantum"). E, não obstante esse seu propósito saneador, deixou intacto para os tesoureiros ou exactores o regime anterior, mal se compreendendo, assim, que o princípio da culpa pudesse deixar de vigorar para a responsabilidade destes sujeitos. O que a Lei nº 2054 visou foi, muito simplesmente, balizar ou estabelecer limites claros à responsabilidade por alcances, na medida em que ela possa contagiar ou alastrar a "gerentes ou membros dos conselhos administrativos" de entidades sujeitas a prestação de contas.

Estes, embora "estranhos ao facto", poderão agora ver-se responsabilizados quando:

a) por ordem sua, a guarda e arrecadação os valores ou dinheiros tiverem sido entregues à pessoa que se alcançou ou praticou o desvio, sem ter ocorrido a falta ou impedimento daqueles a que por lei pertenciam tais atribuições;

b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal tida e havida, foi designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;

c) No desempenho das funções de fiscalização que lhes estão cometidas houverem procedido com culpa grave." (Base I, nº2, da Lei nº 2054).

A imputação subjectiva do alcance ou desvio é apreciada pelo Tribunal de Contas, nos seguintes termos :

" O Tribunal de Contas avaliará, em seu prudente arbítrio, o grau da culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo ainda em consideração a índole das principais funções dos gerentes os membros dos conselhos administrativos " (Base I, nº3, da mesma Lei).

Este regime veio a ser praticamente reproduzido no artigo 53º da LRTC, com a eliminação da referência expressa na Base I, nº1, da Lei nº

⁽²⁸³⁾ Cit. Celso Lousada, op. cit., pág. 69.Vd., complementarmente, o parecer da Câmara Corporativa nº29/V, sobre a referida proposta de lei, que se pronuncia negativamente quanto ao facto de a proposta se não estender à "responsabilidade civil (quase) objectiva" a que têm estado sujeitos os tesoureiros pelos actos dos seus propostos e auxiliares.

2054, à responsabilidade civil, a par da financeira. A nova disposição só refere a responsabilidade financeira que deriva de "alcance ou desvio de dinheiros ou valores do Estado", recaia ou não exclusivamente sobre os "agentes do facto"⁽²⁸⁴⁾. Em nosso entender, essa eliminação foi, por questões de rigor, correcta. Com efeito, como defendem JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, " não é esta a sede legislativa própria para tratar da responsabilidade civil para com o Estado ou outras entidades públicas".⁽²⁸⁵⁾. Dir-se-à, contra este entendimento, que a legislação anterior (anterior mesmo à Lei nº 2054) enquadrou, em sucessivos diplomas sobre o Tribunal de Contas, a responsabilidade civil interna por actos financeiros ao lado da responsabilidade financeira. Mas, ao fazê-lo, não não só em regra deferiu a efectivação dessa responsabilidade para a jurisdição competente⁽²⁸⁶⁾, como não deixou de reflectir a infixidez terminológica e conceitual que acompanhou, mais ao menos intensamente, a afirmação do instituto da responsabilidade financeira no direito português. A indistinção

⁽²⁸⁴⁾ Dispõe o art. 53º da LRTC, sob a epígrafe infeliz "Alcances e desvios ", aliás emendada no texto do nº1 (bastaria epígrafar "Alcances"):

"1- Em caso de alcance de desvio de dinheiros ou valores do Estado ou de outras entidades sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, a responsabilidade financeira recai sobre o agente ou agentes do facto.

2- Essa responsabilidade recairá sobre os gerentes ou membros dos conselhos administrativos ou equiparados, estranhos ao facto quando :

- a) Por ordem sua, a guarda a arrecadação dos valores ou dinheiros tiverem sido entregues à pessoa que se alcançou ou praticou o desvio, sem ter ocorrido a falta ou impedimento daqueles a quem, por lei, pertenciam tais atribuições;
- b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;
- c) No desempenho das funções de fiscalização que lhes estiverem cometidas houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno.

3 - O Tribunal de Contas avalia o grau de culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo em consideração a índole das principais funções dos gerentes ou membros dos conselhos administrativos, o volume dos valores e fundos movimentados e os meios humanos e materias existentes no serviço".

⁽²⁸⁵⁾Op.cit.pág.140. A lei financeira pode prever, todavia, a responsabilidade civil perante o Estado emergente de actos financeiros ilegais ou irregulares; é o que faz o art. 22º da Lei da Enquadramento Orçamental, com referência às "acções e omissões de que resulta violação das normas de execução orçamental".

⁽²⁸⁶⁾ Veja-se, por exemplo, o art. 6º, 12º do Decreto nº 22257, que prevê a efectivação de responsabilidades criminais e civis e por promoção do Tribunal de Contas através dos competentes agentes do Ministério Público. No mesmo sentido deve interpretar-se o art. 21º, § único, do Decreto nº 5525, quanto à competência do Conselho Superior de Finanças, promover a efectivação de responsabilidades civis e criminais.

formal entre as duas responsabilidades é, aliás, frequente na doutrina e legislação estrangeiras. Pensamos, de qualquer modo, que importa distinguir as figuras, e que a autonomia da responsabilidade financeira diante da responsabilidade civil é um dado adquirido, por razões já expostas. A obrigação de repor as quantias objecto de alcance (ou abrangidas por outro facto constitutivo de responsabilidade financeira, previsto na lei) não se confunde com a obrigação de indemnizar a que dá origem a responsabilidade civil.

Todavia, com a mesma acuidade com que importa distinguir estes dois institutos, ou até mais, importa articulá-los. Nada impede, na verdade que a medida do prejuízo sofrido pelo Estado (havendo, efectivamente, um dano patrimonial em resultado da infracção) exceda ou ultrapasse o valor das importâncias repostas ou em cuja reposição sejam os responsáveis condenados pelo Tribunal de Contas, no exercício da sua competência jurisdicional, constitucionalmente consagrada, para "efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei" (artigo 216º nº1, al. b)). Em nossa opinião, subsistindo responsabilidade civil conexa com a responsabilidade financeira, o carácter jurisdicional da condenação do Tribunal de Contas esgota-se no limite das quantias a repor, pertencendo à jurisdição comum a determinação dos prejuízos indemnizáveis a partir daquele limite (ou tomando em conta as quantias repostas). Qualquer configuração, no acordão condenatório do Tribunal de Contas, de prejuízos superiores às importâncias a repor não teria, por conseguinte, outra eficácia além de meramente declarativa para o processo administrativo de regularização da reposição de dinheiros públicos objecto de infracção e seu possível encaminhamento para o âmbito da jurisdição cível, por intervenção do Ministério Público⁽²⁸⁸⁾. Voltaremos a este assunto a propósito do objecto da obrigação de repor.

IV - O que acabámos de expor não significa, porém, que para os "gerentes ou membros dos conselhos administrativos ou equiparados" apenas possa subsistir responsabilidade civil conexa com a financeira (recaindo esta última, por definição, no tesoureiro ou exactor encontrado em alcance, como "agente de facto"). O preceito do art. 53º nº2, da LRTC é, neste ponto, suficientemente claro: aqueles sujeitos, embora "estranhos ao facto", podem incorrer "também" em responsabilidade financeira

⁽²⁸⁸⁾ Em sentido oposto parece manifestar-se o Prof. Sousa Franco, quando escreve: "Outros responsáveis podem ser condenados pelo Tribunal de Contas, o qual pode efectivar tanto responsabilidades financeiras reintegratórias como responsabilidades civis conexas com as financeiras" (prefácio à obra cit. de J. TAVARES e L. MAGALHÃES, pág. 46).

(responsabilidade financeira " por alcance, referida no nº 1 da mesma disposição legal), desde que lhes seja imputada alguma das situações descritas nas alíneas desse preceito ⁽²⁸⁹⁾. Isso, aliás, nem surpreende, porquanto já apurámos poderem ser condenados em responsabilidade financeira autênticos ordenadores ou gestores de fundos públicos, normalmente por serem responsáveis por contas submetidas a "julgamento" do tribunal, nos termos do art. 17º, conjugado com os artigos 8º, alínea a) e 16º, nº1, todos da LRTC. Esta responsabilidade pelas contas recairá sobre os titulares dos órgãos genericamente competentes para a gestão administrativa das várias entidades sujeitas a prestação de contas, ressalvado o caso particular dos exatores da Fazenda Pública (previsto no artigo 17º do nº1 alínea f)) quando eles próprios são, directamente, responsáveis pelas respectivas contas. O regime de responsabilidades dos exatores já não é, presentemente, o que resultava do velho Regimento de 1915 - e que, embora rigoroso, foi sobretudo desvirtuado por uma interpretação e aplicação menos esclarecida que, de forma inconfessada, pretendeu justificar o seu progressivo abandono.

Em qualquer caso, a regra é fazer recair a responsabilidade no "agente do facto".

Devemos distinguir, para melhor compreensão, a situação em que os próprios exatores públicos são responsáveis pela conta sujeita a julgamento do Tribunal, dos restantes casos de entidades enumerados no artigo 17º da LRTC, quanto à responsabilidade financeira emergente de alcances.

V - O regime de responsabilidade aplicável aos exatores ou tesoueiros da Fazenda Pública está hoje contido no Decreto-Lei nº 519-A1/79, de 29 de Dezembro.

Pode ler-se no respectivo relatório preambular:

" Com o presente diploma tem-se em vista, através de uma regime de responsabilidade civil e financeira baseada quer em culpa, quer em dolo, quer em erros de cálculo ou de escrita, fazer cessar a actual responsabilidade quase - objectiva dos tesoueiros da Fazenda Pública, semelhante à que hoje se verifica entre os comitentes e os seus comitidos, e consequentemente alterar a relação de confiança pessoal e funcional subjacente ao

⁽²⁸⁹⁾ Constituem situações de culpa "in eligendo" (als.a e b)) e de culpa "in vigilando" (al. c)), como resulta dos seus termos. Determina-se a avaliação do grau de culpa pelo Tribunal, consoante as circunstâncias concretas, objectivas e subjectivas. O sentido e a história deste preceito circunscrevem a avaliação do grau de culpa, a que se refere o nº3, à responsabilidade assada aos gerentes ou administradores nos termos do nº 2.

actual regime de provimento e recrutamento do pessoal subalterno das Tesourarias da Fazenda Pública(...).

Atentou-se ainda na necessária e indispensável salvaguarda dos interesses do Estado, pelo que se mantém o tesoureiro encarregado da gerência como responsável pela globalidade dos fundos e valores que lhe são confiados, respondendo perante ele os restantes funcionários em serviço na respectiva tesouraria pelos fundos movimentados em cada caixa, em termos tais que não envolvam a responsabilidade do tesoureiro gerente, a não ser que este haja procedido com culpa grave no exercício das suas funções de gestão, controle, fiscalização e apuramento de valores".

A grande inovação do novo regime é, fundamentalmente, esta: os tesoureiros gerentes deixam de responder, genericamente, pelos actos dos seus subordinados, os antigos propostos e auxiliares do tesoureiro. Neste âmbito, com efeito, não fazia hoje sentido a sujeição a uma responsabilidade análoga à que têm os comitentes pelos actos e omissões dos seus comissários. Esse, sim, seria um aspecto de responsabilidade objectiva, ou pelo risco, relevando embora a medida da culpa do tesoureiro (comitente) no exercício do seu direito de regresso ⁽²⁹⁰⁾. Mas o pessoal integrado no quadro das tesourarias da Fazenda Pública actua no exclusivo interesse do Estado, seja o tesoureiro gerente, sejam os subordinados deste, sendo a respectiva actividade directamente vinculada à lei. A responsabilidade de um e outros não deixa, todavia, de ser diferenciada. Maior e directa, é, naturalmente, a responsabilidade do tesoureiro gerente, dadas as funções que lhe são cometidas e o elenco de deveres que, nessas funções e correspondente posição hierárquica, lhe cumpre em primeira linha observar. ⁽²⁹¹⁾

Por conseguinte, é o tesoureiro gerente que responde directamente perante o Estado pelos valores que lhe são confiados.

Nenhumas dúvidas subsistem quanto à sua posição de sujeito passivo da obrigação de repor as quantias abrangidas pelo alcance. Mas o tesoureiro gerente pode ser, eventualmente, "estranho ao facto", quer porque os fundos foram confiados a outros funcionários (v.g. tesoureiros, subgerentes e tesoureiros-adjuntos), ou porque funcionários de diferente categoria,

⁽²⁹⁰⁾ Cfr. arts. 500º e 497º, nº2 do Código Civil actual. Já no domínio do Código de Seabra (1867) se entendia que o art. 2380º consagrava a natureza objectiva da responsabilidade civil do comitente e não uma mera presunção de culpa. Vd., sobre o assunto ANTUNES VARELA, Das Obrigações em geral, vol. I, 6ªAdi, Coimbra, 1989, págs. 606 e segs.

⁽²⁹¹⁾ Cfr. especialmente os arts. 51º e 75º do Decreto-Lei nº 519- A1/79, de 29 de Dezembro. Quanto aos deveres em geral do pessoal das tesourarias da Fazenda Pública, cfr. o art. 13º do mesmo diploma legal.

escolhidos pelo tesoureiro gerente, foram investidos no serviço de caixa. Estes outros funcionários em serviço na tesouraria da Fazenda Pública respondem perante o respectivo tesoureiro gerente pelos respectivos actos e omissões que se traduzam em situações de alcance, qualquer que seja a sua natureza. Todavia, sendo o tesoureiro gerente "estranho ao facto", a responsabilidade pelos alcances de que foram autores materiais aqueles funcionários só lhe é imputável, para efeitos do julgamento dos responsáveis pelo Tribunal de Contas, se, no desempenho das suas funções de gestão, controle, fiscalização e apuramento de valores, houver procedido com culpa grave (artigos 61º, nºs 1,2 e 3, 65º, nº1 e 66º, nº1 do Decreto-Lei nº 519-A1/79, acima indicado).

Em nossa opinião, deve entender-se que, perante o facto de um alcance, detectado ou apurado na apreciação de uma conta, recai sobre o tesoureiro gerente uma presunção legal de culpa. Ele é, na verdade, o responsável pela conta que submete à apreciação do Tribunal, dada a sua qualidade de primeiro responsável pela guarda e gestão dos fundos públicos a seu cargo.

Cabe, por isso, ao tesoureiro gerente o ónus de provar que a infracção financeira não decorreu de culpa sua no desempenho de funções ⁽²⁹²⁾. Caso ele seja "estranho ao facto", por não ter sido autor material do alcance, tem que demonstrar que não procedeu com culpa grave no desempenho do seu conjunto de funções de gestão, controlo, fiscalização e apuramento de valores, ou em qualquer delas. Se o conseguir fazer não lhe é imputada responsabilidade financeira, que incidirá exclusivamente no "agente de facto".

O conceito de culpa grave inclui, por maioria de razão, o dolo, que além de necessariamente imputar ao sujeito a obrigação de repor, mediante acordão condenatório do Tribunal, o sujeita a procedimento criminal (e disciplinar) - porque culpa mais grave não pode haver ⁽²⁹³⁾.

Nas palavras do Prof. ANTUNES VARELA, "o grau de reprovação ou de censura será tanto maior quanto mais ampla for a possibilidade de a pessoa ter agido de outro modo, e mais forte e intenso o dever de o ter

⁽²⁹²⁾Em termos análogos à regra de repartição do ónus da prova na responsabilidade civil obrigacional.

Ao tesoureiro gerente é que aproveita, aliás, a quitação conferida pelo Tribunal.

⁽²⁹³⁾O dolo, por sua vez, pode ser directo, necessário ou eventual. Vd., sobre estes conceitos, MANUEL CAVALEIRO DE FERREIRA, op.cit., págs.457 e segs. e ANTUNES VARELA, op. cit. págs. 538 e segs.

feito" ⁽²⁹⁴⁾. A diligência exigível do tesoureiro gerente deve apreciar-se por referência aos deveres do seu cargo e à natureza da actividade por ele desempenhada. Tendo isto presente, só no plano casuístico se afigura possível aferir do grau de culpa de qualquer responsável, com base nos elementos de facto carreados para os autos.

A lei determina, por isso, que ao Tribunal de Contas cumpre avaliar, "em seu prudente arbítrio, o grau de culpa, de harmonia com as circunstâncias do caso, tendo ainda em consideração o volume dos fundos e valores movimentados e os meios humanos e materiais ao dispor do tesoureiro gerente, em relação aos alcances verificados" (artigo 61º, nº 4 do diploma legal acima referido).

VI - Como opera a responsabilidade em caso de pluralidade de responsáveis? A lei não resolve, de modo expresso e genérico, este problema, embora em diversas disposições legais dispersas, nomeadamente quando a infracção consistiu num pagamento indevido, consagre a solidariedade passiva da obrigação de repor. O Prof. SOUSA FRANCO, ao notar que a responsabilidade financeira tanto pode ser individual como plural, acrescenta que, "neste último caso, é em regra solidária"⁽²⁹⁵⁾.

É admissível que se defenda, no plano do direito constituído, que a solidariedade passiva da obrigação de repor só existe nos casos legalmente estabelecidos, prevalecendo a parciariedade na ausência de previsão expressa.

Em nosso entender, o interesse público, da legalidade, regularidade e fidelidade na guarda a gestão de dinheiros públicos, que impõe a sua reintegração ou reposição em caso de infracção financeira, justifica a adopção de uma regra geral de solidariedade passiva quando os co-responsáveis se encontram no mesmo plano de imputação (por exemplo, dos tesoureiros subordinados são os "agentes de facto").

Ao responsável que tiver reposto a totalidade da quantia abrangida pelo alcance deverá ser assegurado, nos termos do direito civil, direito de regresso contra os outros responsáveis (a deduzir nos tribunais comuns).

A tal só deve obstar, em nossa opinião, a eventual diferenciação de culpas estabelecida pelo Tribunal de Contas. Se o Tribunal condenar certo responsável em montante reduzido das importâncias a repor ⁽²⁹⁶⁾, esse

⁽²⁹⁴⁾Op. cit., pág. 543.

⁽²⁹⁵⁾Finanças ..., cit. pág. 425

juízo de julgamento deverá prevalecer sobre o interesse da consistência do crédito do Estado, dada a função sancionatória que à responsabilidade financeira é associada, a par da reintegratória, na nossa lei. Podem ser responsabilizados, solidariamente, o "agente de facto" (ou agentes) e o tesoureiro gerente, "estranho ao facto", quando este haja procedido com culpa grave, nos termos acima expostos (cfr. artigo 62º, nº 1 do Decreto-Lei nº 519-A1/79).

Veja-se que, a par do autor material do alcance (agente de facto), é responsabilizado o tesoureiro gerente, a quem não é imputável o facto do alcance, mas apenas em razão do carácter culposo (ou gravemente culposo) da sua actuação. Solução mais adequada, ao menos em termos gerais, será a de condicionar essa responsabilidade indirecta⁽²⁹⁷⁾ à insolvência prévia do responsável directo (ou responsáveis, se vários forem os "agentes do facto"). Ao tesoureiro gerente corresponderia, assim, um dever de pagamento subsidiário das quantias de que se tornou devedor (originário) outro funcionário da tesouraria da Fazenda Pública, condicionado a prévia excussão dos bens deste. Esta uma forma de punir em primeira linha, o autor da infracção e, também, acautelar o interesse financeiro do Estado pela responsabilidade supletória do tesoureiro gerente, sem prejuízo do exercício por este último de direito de regresso, nos termos comuns do direito civil e em processo próprio, em relação ao devedor originário⁽²⁹⁸⁾.

VII - A solução que apresentámos não diverge essencialmente da responsabilidade financeira que, também devido à prática de um alcance, pode recair sobre os "gerentes ou membros dos conselhos administrativos ou equiparados, estranhos ao facto". Convém notar, desde logo, que também alguns tesoureiros são gerentes; daí os tesoureiros gerentes, que são funcionários encarregados da chefia de tesourarias da Fazenda Pública, órgãos locais e primários do tesouro e, nessa qualidade, responsáveis pelas respectivas contas de gerência a apreciar pelo Tribunal de Contas. Mas outros sujeitos - já não contáveis formais, ou de estatuto - são responsáveis

⁽²⁹⁶⁾ Com efeito, veremos que o Tribunal poderá graduar: a culpa de cada responsável e reduzir a responsabilidade financeira em que houver incorrido um deles. O sentido útil desta redução ficava prejudicado se a obrigação de repor, não obstante, lhe viesse a ser exigida na totalidade, quando a sua quota-parte já foi fixada pelo Tribunal.

⁽²⁹⁷⁾ "Responsabilidade indirecta, por assim dizer subsidiária", mas palavras de CELSO LOUSADA (op. cit., pág. 65).

⁽²⁹⁸⁾ Solução que se assemelha à figura da responsabilidade tributária (vd., sobre o assunto, Prof. SOARES MARTÍNEZ, *Da Personalidade* ..., cit., págs. 367 e segs. e *Manual* ..., cit., págs. 237 e segs.)

por contas, dada a sua função gestora como gerentes ou membros dos conselhos administrativos (ou equiparados) das diversas entidades sujeitas, também, a prestação de contas ⁽²⁹⁹⁾.

Em princípio, esses outros sujeitos não lidam directamente com as espécies contáveis, ou porque não é sua a guarda delas ou, também, porque lhes não cabe a execução de pagamentos e despesas da entidade cuja gestão administrativa em geral asseguram.

Sendo eles próprios, ou alguns deles, os "agentes do facto", impondrá sobre os mesmos a obrigação de repor. No entanto, podem ser chamados a responder subsidiariamente, ou na medida em que o "agente do facto" não tenha repostos se, embora "estranhos ao facto", houverem assumido um dos seguintes comportamentos, a saber:

a) Por ordem sua, a guarda e arrecadação de valores ou dinheiros tiverem sido entregues à pessoa que se alcançou ou praticou o desvio, sem ter ocorrido a falta ou impedimento daqueles a que, por lei, pertenciam tais atribuições ;

b) Por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;

c) No desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas houverem procedido com culpa grave, nomeadamente, quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal, em ordem à existência do controlo interno" (artigo 53º, nº2, da LRTC).

Entendemos que vigora também aqui a presunção legal de culpa.

Como refere o Professor SOUSA FRANCO, "em primeira linha são responsáveis os sujeitos passivos do processo de prestação de contas" ⁽³⁰⁰⁾.

⁽²⁹⁹⁾Embora possa, e acontece várias vezes, um membro do conselho administrativo desempenhar as funções de tesoureiro da respectiva entidade.

Se na mesma entidade existir um tesoureiro caucionado, a sua responsabilidade será apreciada conjuntamente com a do conselho administrativo ou órgão equiparado (cfr. art. 32º 4º do Decreto nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933), o que quer dizer que vigora também para ele a presunção legal da culpa, geralmente nos termos aplicáveis aos tesoueiros não gerentes.

⁽³⁰⁰⁾Cfr. Prefácio à obra de JOSÉ TAVARES e LÍDIO MAGALHÃES, cit., pág. 44. Contra, escreve CELSO LOUSADA: "Não vigora contra esses gerentes ou membros dos conselhos administrativos a presunção estabelecida pelo art. 45º do Regimento do Tribunal de 1915 que exigia deles prova em contrário. Eles são irresponsáveis, a não ser que dos autos conste a prova da sua culpa grave, que se tem de produzir contra eles e a que eles podem objectar, nos termos gerais do direito" (op. cit. pág. 68). A jurisprudência do Tribunal de Contas já seguiu esta opinião - veja-se, por exemplo o Acórdão de 7 de Abril de 1953 (Diário do Governo de

A eles cabe, naturalmente, o ónus de afastar, ou ilidir, essa presunção, demonstrando não lhes ser imputável nenhum desses comportamentos de culpa "in eligendo" e "in vigilando". Nos dois primeiros casos, estão em causa actos perfeitamente tipificados de notória culpa "in eligendo" (alíneas a) e b)). O último caso implica "culpa grave" no desempenho das funções de fiscalização que lhes estiverem cometidas, e já não em funções como as de gestão, controlo e apuramento de valores, abrangidas no regime específico de responsabilidade dos tesoureiros da Fazenda Pública, como vimos. Diferença que é, aliás, bem compreensível, porquanto a natureza das funções (ou das principais funções) desenvolvidas pelos "gerentes ou membros dos conselhos administrativos ou equiparados" é normalmente mais distanciada das normas e procedimentos aplicáveis à gestão e execução financeira das entidades respectivas. Por isso mesmo o Tribunal de Contas terá em consideração, ao proceder à avaliação do grau de culpa dos responsáveis, além das circunstâncias do caso e do volume de valores e fundos movimentados e dos meios humanos e materiais existentes no serviço, a "índole das principais funções dos gerentes ou membros dos conselhos administrativos" (artigo 53º, nº 3 da LRTC).

Não sendo ilidida a presunção de culpa destes responsáveis pela conta, quando "estranhos ao facto", determina a lei que a responsabilidade financeira recaia "também" sobre eles. Quer isto dizer, segundo nos parece e corresponde ao entendimento tradicional entre nós, que apenas podem ser condenados na reposição na medida em que esta se não mostre satisfeita pelo "agente do facto", que é o responsável directo (autor material do alcance)⁽³⁰¹⁾.

Se aqueles gerentes ou administradores se situam, em comum, no mesmo plano de imputação (no caso, "estranhos ao facto"), a responsabilidade financeira que sobre os mesmos recaia deverá ser, entre eles, solidária. Tal é reforçado pelos deveres comuns que devem observar e pelo ca-

8/7/53). Tal equivale, segundo cremos a resguardar aqueles sujeitos de qualquer responsabilidade financeira, permitindo-lhes a prática de uma fiscalização interna meramente formal ou aparente, quando não deficiente; aliás, a entender-se assim, quaisquer provas que possam indicar culpa grave "in vigilando" serão diligentemente eliminadas pelos principais interessados, antes da alegada instrução a cargo do Tribunal ... O que admitimos é que o Tribunal conheça da culpa officiosamente, a fim de proteger uma negligência processual ou evitar uma condenação injusta.

⁽³⁰¹⁾ Vd. ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA, op. cit., pág. 161; CELSO LOUSADA, op. cit. pág. 65.

rácter colectivo dos actos e deliberações do órgão a que todos pertencem⁽³⁰²⁾

Essa solidariedade também não há-de prejudicar o exercício de direito de regresso nos termos gerais. No entanto, a diferenciação de culpas a que o Tribunal eventualmente proceda, ao abrigo do artigo 53º, nº 3, da LRTC, poderá implicar a responsabilidade subsidiária exclusiva, ou em 1º grau, do gerente ou administrador principalmente encarregado da fiscalização da gestão financeira da entidade em causa, ou a quem se atribui a iniciativa da indicação ou nomeação irregular do alcançado, "agente do facto".

27. CONTINUAÇÃO; 2) PAGAMENTO INDEVIDO

I - Além do alcance, a LRTC prevê, no art. 49º, nº1, outra infracção constitutiva de responsabilidade financeira: o pagamento indevido. O intérprete, perante esta noção, seria levado a reconhecer nela "um conceito carecido de preenchimento valorativo", na expressão de ENGISCH⁽³⁰³⁾. Tratar-se-á, seguramente, de um conceito indeterminado, dado o carácter descritivo da noção, "cujos contornos e extensão aparecem indeterminados, definidos em termos genéricos"⁽³⁰⁴⁾. Contra esta técnica legislativa aduzem-se argumentos vários, o principal dos quais em defesa da segurança jurídica⁽³⁰⁵⁾. Todavia, como nota o Professor JOÃO BAPTISTA MACHADO, "se é certo que este tipo de legislação não favorece a certeza do Direito (bem pelo contrário), podemos igualmente dizer que muito menos a favorece a multiplicação de leis concebidas como meros regulamentos casuísticos, não emoldurados ou enquadrados por princípios suficientemente amplos e directivas suficientemente claras"⁽³⁰⁶⁾.

⁽³⁰²⁾Nos termos do artigo 28º, nº 2, do Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91 de 15 de Novembro de 1991) os membros de um órgão colegial "que ficaram vencidos na deliberação tomada e fizeram registo da respectiva declaração de voto na acta ficam isentos de responsabilidade que daquela eventualmente resulte".

⁽³⁰³⁾KARL ENGISCH, Introdução ao Pensamento Jurídico, trad. de João Baptista Machado, 5ª Ed., Lisboa, 1979, pág. 177.

⁽³⁰⁴⁾Cfr. CARLOS ALBERTO DA MOTA PINTO, Direito das Obrigações, ed. polic., Coimbra, 1973, pág.33,n.(16).

⁽³⁰⁵⁾Vd. por exemplo, Prof. Oliveira Ascensão, op. cit., pág. 219 e seg.

⁽³⁰⁶⁾ Op. cit. pág. 120.

A legislação financeira portuguesa, tantas vezes dispersa e retalhada, oferece-nos exemplos vários da regulamentação casuística da responsabilidade por despesas ou pagamentos indevidos. Vejamos alguns dos principais :

- Decreto nº 5525, de 8 de Maio de 1919, artigo 23º: "As autoridades ou funcionários de qualquer hierarquia que, pelos seus actos, seja qual for o pretexto ou fundamento, contraírem encargos por conta do Estado para que não haja autorização legal à data desses compromissos ficarão responsáveis pelas importâncias desses encargos (...)";

- Idem, artigo 25º: "Nenhuma conta de gerentes de dinheiros públicos, corporações ou administrações (...) poderá ser aprovada pelo Conselho Superior de Finanças, quando os pagamentos incluídos nessa conta não tenham sido precedidos das competentes ordens expedidas pela respectiva Repartição de Contabilidade Ministerial ou privativa no ano económico em que se tenham efectuado, ficando esses gerentes, corporações ou administrações responsáveis pelas importâncias que tiverem aplicado em contravenção do disposto neste artigo".

- Decreto nº 16.670, de 287 de Março de 1929, artigo 14º: "Não podem ser incluídas nos orçamentos dos Ministérios como despesas de anos económicos findos quaisquer despesas realizadas além das dotações orçamentais, ficando todos os funcionários, empregados ou autoridades que praticarem ou consentirem na violação das disposições do artigo 13º solidariamente responsáveis pelo pagamento ou reembolso ao Estado das importâncias despendidas sem inscrição no orçamento ou além das verbas autorizadas";

- Decreto nº 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933, artigo 37º (corpo): "As autoridades ou funcionários de qualquer grau hierárquico que, pelos seus actos, seja qual for o pretexto ou fundamento, contraírem, por conta do Estado, encargos não permitidos por lei anterior e para os quais não haja dotação orçamental à data desses compromissos, ficarão pessoalmente responsáveis pelo pagamento das importâncias desses encargos (...)";

- Idem, artigo 38º: "(...) nenhum serviço público, embora autónomo, poderá fazer abonos de vencimentos, incluindo diuturnidades e gratificações, sem que para cada caso tenha havido decreto, despacho ministerial ou qualquer diploma visado pelo Tribunal de Contas, ficando os gerentes ou administradores e os chefes de serviço das respectivas contabilidades

solidariamente responsáveis pelos abonos feitos com preterição das formalidades indicadas" ⁽³⁰⁷⁾.

Estas disposições, entre muitas outras, fornecem uma tipificação de "facti-species" geradoras de responsabilidade financeira centradas, invariavelmente, em pagamentos ou despesas efectuadas sem autorização, sem cabimento orçamental e outras formalidades legalmente estabelecidas.

Os antecedentes legislativos permitem, por isso, aproximar ao conceito de pagamento indevido. O certo, todavia, é que o legislador da LRTC não tipificou ou esclareceu o que entender por "pagamentos indevidos".

Ora, se assim fez, decerto não quis subtrair à doutrina a determinação do seu significado e limites, que é tarefa dela. Devemos, então, começar por resolver este problema

II - Distinguia-se, no quadro anterior à LRTC, responsabilidades por alcance e "responsabilidades devedoras" ⁽³⁰⁸⁾. Se o infractor alcançado era sempre devedor, nem sempre o responsável devedor se encontrava em alcance ⁽³⁰⁹⁾.

"Responsabilidades devedoras" eram as que resultavam se um pagamento documentado, mas ilegal ou irregular, Nas palavras do Dr. TRINDADE PEREIRA, " no ajustamento da conta uma importância pode aparecer em alcance ou duvidada quando o crédito da conta é inferior ao débito somado com o saldo"; o tribunal decidirá, então, se essa "diferença para menos" envolve um alcance ou uma simples dívida ⁽³¹⁰⁾. Este débito do não alcançado traduzia, assim, uma infracção de preceitos legais ou regulamentares relativos ao pagamento das despesas públicas. Dava origem à obrigação de repor nos cofres do Estado as quantias em falta e permitia, na ausência de dano e de propósito de fraude, a sua relevação ou modificação em multa até ao montante de 10 contos, ao abrigo do Decreto-Lei nº 30294, de 21 de Fevereiro, de 1940. As responsabilidades devedoras podiam, por conseguinte, ser releváveis (ou modificáveis em multa) e não

⁽³⁰⁷⁾ Outras disposições que prevêm pagamentos indevidos, mais casuísticas, podem ser encontradas em CELSO LOUSADA; op. cit., págs.26 e segs.

Referiremos, daqui a pouco, casos em que diplomas diversos de legislação mais recente fazem alusão a situações particulares de pagamentos indevidos, cuja responsabilidade é determinada «ope legis».

⁽³⁰⁸⁾ Vd. ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA, op. cit., págs. 154 e segs.

⁽³⁰⁹⁾ Cfr. ERNESTO DA TRINDADE PEREIRA, op. cit., pág. 155.

⁽³¹⁰⁾ Op. cit., pág. 154.

releváveis (ou não modificáveis) ⁽³¹¹⁾. Já verificámos que este último problema está hoje ultrapassado: a responsabilidade financeira nunca se degrada em multa. Pode, isso sim, ser relevada ou reduzida com fundamento em mera culpa, como veremos. Mas as "responsabilidades devedoras", que se extraíam de diplomas vários da legislação anterior, vieram a resultar, no regime da LRTC, na referência a pagamentos indevidos. Preferiu o legislador actual, ao que parece, definir em termos genéricos esta infracção, permitindo, assim, que naquela fórmula se subsuma a diversidade de pagamentos realizados com violação das normas e procedimentos legalmente aplicáveis. Nos casos em que da lei, expressamente, não resulte essa qualificação (por em razão do seu conteúdo, tipificar determinados factos como pagamentos indevidos), o intérprete terá que proceder à qualificação do acto financeiro em causa com base no regime jurídico da execução do orçamento das despesas (artigo 18º da Lei de Enquadramento Orçamental) e na legislação da contabilidade pública ⁽³¹²⁾. A noção de pagamento indevido porém, não se circunscreve à fase final da despesa pública que é o pagamento propriamente dito. Na verdade, ao apreciar as contas que lhe

⁽³¹¹⁾Segundo o Dr. TRINDADE PEREIRA, a relevação ou redução em multa só seria aplicável a infracções verificadas na fase de "realização e pagamento das despesas sem cabimento de verba ou despesas erradamente classificadas, e não a despesas sem autorização legal ou não inscritas, etc; justifica o autor : " (...) tem de reconhecer-se a indispensabilidade da permanência de alguns princípios básicos, invioláveis, rígidos em matéria de fiscalização financeira, pois de outra maneira será tida como circunstancial a própria essência das coisas" (op. cit., pág. 163). Tal equivaleria, e bem, a restringir o âmbito da aplicação do Decreto-Lei nº 30294, contrariando a tentação absolutória (ou o "pudor" em condenar a repor) a que podia ser conduzido (e efectivamente foi) o Tribunal de Contas. Sobre este assunto, vd. infra, 36.

⁽³¹²⁾A despesa (como a receita), deve respeitar a s leis em geral (legalidade genérica), e o próprio orçamento (legalidade específica); antes de mais é preciso que a despesa seja legal, ou seja, que esteja permitida por lei e que se faça nos precisos termos da lei que a autoriza; deve, também, encontrar-se suficientemente discriminada no orçamento, ter cabimento orçamental e obedecer, salvo excepções legalmente autorizadas, à regra dos duodécimos; a execução das despesas obedece ao princípio da execução estrita (cfr. art. 20º da Lei de 20 de Março de 1907), da economicidade e da prévia justificação quanto á sua economia, eficiência e eficácia e às normas da contabilidade pública (artºs 16º, 18º e 19º nº1 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro).

A legislação da contabilidade pública, em grande medida dispersa, carecia, em aspectos vários, de reforma adequada, que a Lei nº nº 8/89, de 20 de Fevereiro (Bases da Contabilidade Pública), veio iniciar, depois desenvolvida pelo Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, e pelo Decreto-Lei nº 275-A/ de 9 de Agosto, além de outros diplomas.

A LRTC prevê a obrigatoriedade do envio ao Tribunal de Contas de determinados despachos, contratos e outros documentos de despesa para efeitos de fiscalização prévia (arts. 12º e 13º); se esse simples envio exonera de responsabilidade financeira derivada da falta de sujeição a visto, a concessão de visto não exclui a responsabilidade financeira das entidades que tenham autorizado a realização das despesas, sempre que a ela haja lugar (art. 15º, nº6).

são submetidas, o Tribunal deve conhecer da legalidade das "despesas assumidas, autorizadas e pagas e, tratando--se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas para o Estado" (artigo 16º, nº1, "in fine", da LRTC). Têm razão, por isso, os Drs. JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES quando definem pagamentos indevidos como "aqueles que disciplinam os actos que originaram o dispêndio de dinheiros públicos, quer esses actos se reportem directamente à fase do pagamento ou se situem em alguma fase anterior"; os mesmos autores integram nessa categoria os pagamentos que forem efectuados "em cumprimento de contratos em que as condições não foram as mais vantajosas" para o Estado ⁽³¹³⁾.

Neste último preceituado, a respeito de contratos, a lei prevê expressamente uma apreciação técnica de mérito. Entendemos, no entanto que a abertura normativa do conceito de pagamento indevido, seja ou não efectuado em cumprimento de contratos, o torna permeável à configuração da legalidade financeira reclamada pelas finanças públicas actuais, impondo cada vez mais que dela se não dissociem critérios de mérito e correcção financeira acolhidos no ordenamento jurídico. Uma única limitação decorre da lei: é que só há lugar a responsabilidade financeira, fora a hipótese de alcance ou desvio, em presença de um pagamento, como em seguida se explicará.

III - Embora o pagamento indevido possa traduzir a violação de regras legalmente aplicáveis em qualquer fase do processo, algo complexo, da contabilidade pública na execução do orçamento das despesas ⁽³¹⁴⁾, a condenação de um infractor na obrigação de repor implica que tenha havido pagamento, ou dispêndio efectivo de fundos ou valores do Estado, o que "é coerente como sistema segundo o qual são elaboradas as contas submetidas a julgamento" ⁽³¹⁵⁾. A contabilidade pública portuguesa é basicamente caracterizada, desde 1930, pelo sistema de orçamento e de conta de gerência. Vigora, na verdade, uma contabilidade de caixa, centrada nas despesas efectivamente realizadas ou pagas, com independência do mo-

⁽³¹³⁾Op. cit., págs. 135 e seg. A jurisprudência do Tribunal parece já ter aceite este entendimento, no Acórdão da Secção Regional da Madeira, de 5 de Dezembro de 1990, supra cit., págs. 1884 e 1885, n.(3).

⁽³¹⁴⁾Vd. Prof. SOUSA FRANCO, Finanças ..., cit., págs. 386 e segs. As fases do processo de despesa pública são, genericamente, as seguintes: autorização, processamento, verificação, liquidação, autorização de pagamento e pagamento propriamente dito.

⁽³¹⁵⁾JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, op. cit., pág. 136.

mento em que juridicamente hajam nascido, ou sido assumidos, os compromissos correspondentes ⁽³¹⁶⁾. Daqui pode derivar um problema de efectiva responsabilização na administração dos dinheiros públicos; com efeito, pode bem acontecer que os responsáveis por certa conta submetida a julgamento não sejam os autores ou responsáveis de uma infracção verificada em momento anterior à fase de pagamento do processo da despesa e que estes últimos não tenham sido julgados pela correspondente responsabilidade no decurso da apreciação da respectiva conta de gerência. No entanto, a responsabilidade financeira deve sempre recair no "agente do facto" (ou agentes, se vários foram), mesmo que ele já não seja o responsável de direito pela conta ou, noutros casos, mesmo que não se encontre já no exercício das funções em que cometeu a infracção ⁽³¹⁷⁾.

No limite, o infractor só deve ter a seu favor a prescrição da obrigação de repor as quantias indevidamente pagas. De qualquer modo, mesmo que se entenda o julgamento da responsabilidade financeira condicionado ao processo de prestação de contas, o Tribunal pode condená-lo no pagamento de multa pela violação de normas relativas à elaboração e execução dos orçamentos ou à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas, ao abrigo do artigo 48º, alínea b) da LRTC, desde que dela tenha tido adequado conhecimento ⁽³¹⁸⁾.

IV - Subsistem, na legislação actual, mesmo que não financeira, disposições que tipificam casos particulares de pagamentos indevidos. Indicamos algumas delas:

- O Decreto-Lei nº 280/85, de 22 de Julho, que permite e regula a celebração de contratos de trabalho a prazo certo na generalidade dos "serviços e organismos de administração central e institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos"(art. 1º), comina a inexistência jurídica dos contratos (art.5º) celebrados sem observância, por exemplo, dos requisitos da sua proposta fundamentada ou

⁽³¹⁶⁾Vd., sobre este assunto, Prof. SOUSA FRANCO, Manual... cit., págs. 857 e segs; Prof. J.J. TEIXEIRA RIBEIRO, Lições de Finanças Públicas, 2ª Ed. Coimbra, 1984, págs. 47 e segs.

⁽³¹⁷⁾Cfr. supra 21., sobre a doutrina da contabilidade de facto. As contas devem, naturalmente, ser organizadas de forma a identificar claramente os responsáveis pelos pagamentos indevidos (nesse sentido "agentes do facto").

⁽³¹⁸⁾Nos termos do art. 7º, nº1 do Decreto-Lei nº 29.174, de 24 de Novembro, de 1938, o processo de multa tem por base uma informação do director-geral do Tribunal de Contas que indicará a falta cometida, o nome dos presumidos responsáveis e a importância dos seus vencimentos, caso sejam funcionários do Estado ou de outras entidades públicas.

de forma escrita, ou ainda da sujeição, nos prazos legais, a visto do Tribunal de Contas (arts.2º e 4º); determina, então, o art. 6º: "Os funcionários e agentes que celebrarem contratos juridicamente inexistentes, nos termos do artigo anterior, são solidariamente responsáveis pela reposição das quantias indevidamente pagas, para além da responsabilidade civil e disciplinar que ao caso couber";

-O Decreto-Lei nº 118/86, de 27 de Maio, que se ocupa da celebração de contratos de trabalho a prazo certo de pessoal não docente em estabelecimentos de educação pré-escolar dos ensino primário, preparatório e secundário, comina igualmente e inexistência jurídica dos contratos celebrados em violação dos termos legalmente previstos (art.5º), estabelecendo o art.6º:"Os funcionários e agentes que celebrarem contratos juridicamente inexistentes (...) são solidariamente responsáveis pela reposição das quantias indevidamente pagas (...)";

- O Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro que define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública (administração central, institutos públicos com a natureza de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos, serviços e organismos da dependência orgânica e funcional da Presidência da República e instituições judiciais, administração regional autónoma e administração local, "ex vi" do art. 1º, nº1, do Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro), determina o art. 43º, nº 2: "Os funcionários e agentes que autorizem e informem favoravelmente ou omitam informação relativamente à admissão ou permanência de pessoal em contravenção com o disposto no presente diploma, são solidariamente responsáveis pela reposição das quantias pagas para além da responsabilidade civil e disciplinar que ao caso couber".

Estes casos de pagamentos indevidos não configuram, necessariamente, factos constitutivos de responsabilidade financeira. Dão também origem à obrigação de repor quantias indevidamente pagas, que não exclui a obrigação de indemnizar, própria da responsabilidade civil.

São obrigações independentes, que podem coexistir. Tratar-se-á de uma responsabilidade financeira a que chamaremos imprópria: a correspondente obrigação de repor é directamente estabelecida pela lei, que indica em abstracto os sujeitos passivos que nela poderão ficar constituídos

(319)

(319) Vd. LÍDIO DE MAGALHÃES, "Notas sobre a responsabilidade financeira", in Revista do Tribunal de Contas, nº 5/6 Janeiro -Junho de 1990, pág. 28 e n.(22).

Simplesmente, no caso de não ocorrer a correspondente regularização, pode surgir na apreciação da conta, ou ser apurada em processo de responsabilidade pelo Tribunal, a mesma infração como facto constitutivo de responsabilidade financeira. Esta, "summo rigore", só existe se se reunirem os seus dois pressupostos : além do facto do pagamento indevido (infração financeira), o exercício de controlo jurisdicional sucessivo do Tribunal de Contas. A responsabilidade financeira, no sentido adoptado - ou próprio, se se quiser - traduz uma obrigação de repor as quantias abrangidas pela infração que é ordenada pelo Tribunal de Contas, em acórdão condenatório.

Nos casos expostos, a lei estatuiu a reposição, em forma solidária, das quantias indevidamente pagas. Embora nada se estabeleça na LRTC, o legislador quase invariavelmente o vem consagrando em múltiplas disposições legais, antigas e recentes, o que parece reflectir o entendimento da sua necessidade e oportunidade na generalidade das situações geradoras de responsabilidade financeira plural, nomeadamente quando os responsáveis se encontram num mesmo plano de imputação ("agentes do facto" ou "estranhos ao facto") e exista identidade de culpas ⁽³²⁰⁾.

V - Também no caso de pagamento indevido a correspondente obrigação de repor deverá incidir no "agente de facto". Mas recai uma presunção legal de culpa sobre os responsáveis pela gerência a que respeita determinada conta submetida à apreciação do Tribunal, ou pelos dinheiros públicos cuja gestão foi fiscalizada. A estes responsáveis caberá, por conseguinte, demonstrar que a infração não proveio de culpa sua ou que são "estranhos ao facto" do pagamento indevido. Para tanto têm o direito de ser ouvidos e apresentar alegações (artigo 30º da LRTC).

⁽³²⁰⁾ A jurisprudência do Tribunal de Contas, na maior parte dos casos de responsabilidade plural, condena solidariamente na reposição das importâncias indevidamente pagas. Vejam-se, por exemplo, o Acórdão de 27 de Setembro de 1990, (no proc. nº 2553/86), que não invoca norma expressa para fundamentar aquela solidariedade aplicada aos responsáveis pela gerência de 1986 do Centro Regional da Segurança Social de Faro (in Diário da Republica, II série, nº 103, de 6/5/91, págs.4881 e segs.), e o Acórdão de 31 de Outubro de 1980 (no procº nº 2246/76) que funda aquela condenção solidária no disposto no art. 38º do Decreto nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933, justificada ainda pelo facto de todos os membros do conselho administrativo da Escola Secundária de Nelas terem manifestado "grande desinteresse e grave incúria no desempenho das funções que lhes cabiam na área administrativo-financeira, não exercendo qualquer tipo de fiscalização e permitindo que aí reinasse a maior desordem e descontrolo, ao ponto de nem sequer terem sido escriturados os livros mais elementares de registo contabilístico" (in Diário da República, II série, nº7, de 9/1/1991, pág.2).

A apreciação da culpa compete, finalmente, ao Tribunal de Contas, perante as circunstâncias de cada caso.

O apuramento da responsabilidade financeira (e a consequente imputação da responsabilidade aos infractores) depende, em grau elevado, do rigor e clareza dos elementos relativos à gerência fiscalizada. Importa aos responsáveis por dinheiros públicos o cumprimento de normas legais e de instruções de organização sobre o registo documental e a escrita contabilística da entidade ou serviço a seu cargo, durante o tempo da sua gestão. Se, todavia, a fiscalização defrontar a falta de documentos relevantes ou a grave deficiência das contas apresentadas, pode o Tribunal declarar a impossibilidade de julgamento (art. 6º, nº8, alínea c) do Decreto nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933). No entanto, é da tradição que esta impossibilidade ("absoluta", como se lê no artigo 94º, 5º do Regimento de 1915) é condicionada pela justificação de caso fortuito ou de força maior.

VI - O regime jurídico da realização das despesas públicas visa assegurar, através de controlos vários, a regular utilização ou administração dos dinheiros públicos, na perspectiva do estrito cumprimento das normas legais, dos preceitos que se incluem no orçamento e da racionalidade económica. No processo da despesa intervêm, por isso, diversas entidades administrativas, segundo os princípios da partilha de poderes e da fiscalização recíproca; a entidade que autoriza deve ser diferente da que processa, verifica, liquida e autoriza o pagamento propriamente dito, e este último há-de ser atribuído a um serviço distinto (tesouraria); também é princípio geral que os órgãos ou agentes dotados de funções de exactação ou pagamento deverão negar-se a praticar os actos que lhes competem se o processo não for legal e regular ⁽³²¹⁾.

Não podemos estudar aqui as situações ou os regimes específicos aplicáveis às várias entidades que podem ser objecto de controlo jurisdicional sucessivo do Tribunal de Contas. Só em concreto será possível determinar a responsabilidade emergente de um pagamento indevido, a partir da análise das várias fases do processo da despesa que conduziu ao pagamento indevido e dos níveis de competência em que foram praticados, nesse processo, os actos correspondentes.

⁽³²¹⁾ Cfr. Prof. Sousa Franco, Manual cit., pág. 887. Vd., também, L. Trotabas e J.M. Cotteret, op. cit., págs. 148 e segs.

A responsabilização de gerentes ou dirigentes "estranhos ao facto", nos termos do art. 53º, nº2 da LRTC, onde surge associada aos alcances/desvíos, não deixa de ser relevante no caso do pagamento indevido, a que poderá aplicar-se analogicamente e com as necessárias adaptações.

28. OUTROS FACTOS CONSTITUTIVOS; ENUNCIACÃO DE PROBLEMAS

I - No artigo 49º, nº 1 da LRTC concentram-se os factos constitutivos da responsabilidade financeira. O legislador teve clara intenção de arrumar numa única disposição legal o que anteriormente se encontrava disperso, não propiciando a compreensão de uma disciplina jurídica unitária ⁽³²²⁾.

Nada impede que outras disposições prevejam infracções diferentes, desde que enquadradas na competência jurisdicional do Tribunal de Contas para decretar a reposição das importâncias por elas abrangidas ⁽³²³⁾.

II - Na própria LRTC conter-se-ia um desses casos. Os artigos 26º, nº 2, alínea d) e 27º, nº 2, alínea b), atribuem à 2ª Secção do Tribunal de Contas, em subsecção, e às subsecções regionais, respectivamente, competência para "julgar os processos de fixação do débito dos responsáveis, quando haja omissão de contas". Segundo o Dr. LÍDIO DE MAGALHÃES, "destas disposições resulta a atribuição ao Tribunal de uma competência para ordenar a reposição dos dinheiros públicos de cuja utilização não hajam sido prestadas contas nos termos legais" ⁽³²⁴⁾.

A falta de apresentação de contas nos prazos legalmente fixados é, desde logo, punível com multa (artigo 48º, nº 1, alínea d)). Só haverá, propriamente, omissão de contas quando os responsáveis, mesmo depois dos prazos legais, se mantiverem na posição de não as prestar, omitindo pura e simplesmente o dever correspondente. Esta conduta é, aliás, passível de responsabilidade criminal, por desobediência qualificada, se os responsáveis já tiverem sido condenados em multa (artigo 52º, nº2) ⁽³²⁵⁾.

⁽³²²⁾Essa disciplina, como temos reflectido, deve levar a estender o apuramento e eventual condenação em responsabilidade financeira à generalidade das entidades submetidas à jurisdição do Tribunal de Contas.

⁽³²³⁾Essas disposições, sob pena de inconstitucionalidade, têm que ser aprovadas pela Assembleia da República, salvo autorização legislativa ao Governo, por se reportarem à competência de um Tribunal (art. 168º, nº1, alínea q) da Constituição).

⁽³²⁴⁾LÍDIO DE MAGALHÃES, "Notas ...", cit., pág. 24.

⁽³²⁵⁾Condição essencial para a existência do crime aqui previsto é que se tenha já verificado, não apenas em relação à mesma pessoa mas também em relação aos mesmos factos, a aplicação pelo Tribunal de uma multa e que a conduta se mantenha, de modo ilegal " (JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, op. cit., pág. 139).

Mas, em rigor, não parece que haja aqui um novo facto constitutivo de responsabilidade financeira. Perante a omissão do dever de prestar contas, o Tribunal vai, em processo especial, proceder ao julgamento dos responsáveis, fixando o respectivo débito. Onde não houve prestação de contas, há todavia, julgamento com vista à "fixação do débito dos responsáveis". Apenas a configuração do processo é diferente.

O débito dos responsáveis resultará, necessariamente, da prática de alcances ou de pagamentos indevidos revelados nos autos correspondentes.

A omissão de contas não será, por conseguinte, fundamento autónomo de responsabilidade financeira. Aquele processo especial, aliás nunca regulamentado, "caiu em desuso, pois, mais tarde ou mais cedo, os responsáveis acabam por apresentar as contas e usa-se o processo de multa para punir a infracção resultante de as contas não terem sido enviadas atempadamente"⁽³²⁶⁾.

III - Poder-se-ia também pensar que a celebração de contratos em que as condições não tenham sido as mais vantajosas para o Estado constituiria uma outra fonte de responsabilidade financeira. Na verdade, o Tribunal, ao apreciar as contas que lhe são submetidas, deve considerar também o mérito financeiro dos contratos à data da sua celebração (artigo 16º, nº1, "in fine" da LRTC). Mas o que gera responsabilidade financeira são os pagamentos que tenham lugar em execução de contratos celebrados em condições menos vantajosas (ou pouco vantajosas) para o Estado, por esse motivo indevidos ⁽³²⁷⁾.

IV - Em suma, não encontramos, além do alcance e do pagamento indevido, outros factos constitutivos de responsabilidade financeira no sistema legal em vigor .

⁽³²⁶⁾Maria Manuela Mateus Gonçalves, " O Processo no Tribunal de Contas", Boletim, Trimestral do Tribunal, nº 32, Dezembro - 1987, pág. 19.

⁽³²⁷⁾Embora o Dr. Lídio de Magalhães afirme entender que a própria celebração de contratos em que as condições não foram as mais vantajosas para o Estado constitui fonte de responsabilidade financeira ("Notas...", cit. pág. 25), o mesmo autor e José Tavares reconhecem que integram a categoria dos pagamentos indevidos "os que forem efectuados em cumprimento de contratos em que as condições não foram as mais vantajosas " (op. cit., págs. 135 e seg.) .

29 . OBJECTO DA OBRIGAÇÃO DE REPOR

I - O objecto de uma obrigação é, segundo princípios gerais, a prestação devida ao credor; constitui o fulcro da obrigação, o seu alvo prático⁽³²⁸⁾. Como já sabemos, a reposição é a forma de satisfação da responsabilidade financeira, pois pelo alcance ou pelo pagamento indevido contrafu-se perante os cofres do Estado (ou de outra entidade pública) uma obrigação pecuniária, na qual, por definição, a prestação debitória tem por objecto dinheiro⁽³²⁹⁾. Nos termos do artigo 49º da LRTC, os infractores são condenados "a repor nos cofres do Estado as importâncias abrangidas pela infracção".

II - A obrigação de repor não se confunde com a obrigação de indemnizar. Com efeito, a existência de responsabilidade financeira é independente de prejuízo efectivo suportado pelo Estado ou outro ente público, o que permite diferenciá-la da responsabilidade civil e acentuar a sua configuração sancionatória. Pode mesmo acontecer que da infracção financeira advenha, em sede patrimonial, um ganho ou enriquecimento, sem que por isso resulte prejudicada a condenação em responsabilidade financeira⁽³³⁰⁾.

Não tem aqui aplicação, por isso, a regra "compensatio lucri cum damno", que levaria a deduzir ao montante das quantias a repor o valor dos benefícios eventualmente decorrentes da infracção financeira (ex: pagamento indevido na aquisição de equipamento que reverteu, efectivamente, para o Estado).

A obrigação de repor nunca é, por natureza, de objecto indeterminado, ao contrário da obrigação de indemnizar. Quando o Tribunal condena alguém a repor não procede, rigorosamente, a qualquer fixação ou liquidação de prejuízos, mas à qualificação das infracções detectadas (cujo mon-

⁽³²⁸⁾Cfr. Prof. Antunes Varela, *op. cit.* págs., 79 e seg.

⁽³²⁹⁾Neste sentido, Celso Lousada, *op. cit.*, pág. 73.

⁽³³⁰⁾No mesmo sentido, JOSÉ TAVARES e LÍDIO MAGALHÃES, *op. cit.*, pág. 136.

Pense-se, por exemplo, no caso de um tesoureiro que, em vez de guardar regularmente no cofre a seu cargo determinadas quantias delas, fez uma aplicação rendosa para o Estado, em títulos da bolsa, à revelia de qualquer autorização legal e que, em consequência disso, é encontrado em alcance. Ou, mais simplesmente, no caso frequente do pagamento de despesas públicas através de rubrica orçamental diferente daquela em que deveriam processar-se, com efectiva aquisição de bens para o Estado.

tante ficou já determinado na fase administrativa - ajustamento - do processo de fiscalização sucessiva) e sua imputação aos responsáveis.

Mesmo que se verifiquem prejuízos, não são tomadas em conta lucros cessantes ou danos futuros eventualmente previsíveis. Nos termos da lei, a responsabilidade exigida pelo Tribunal de Contas tem por objecto a restituição ou devolução estrita das quantias abrangidas pela infracção. No caso de se apurar a existência de danos ou prejuízos de montante que ultrapasse o valor daquelas quantias, o conhecimento deles fica reservado aos tribunais comuns (jurisdição cível), para os quais deverão ser encaminhados quaisquer elementos indiciatórios ou probatórios relevantes para a fixação de indemnização, através do Procurador-Geral da República.

III - Tendo havido reposição de fundos públicos, por ter sido efectivada a responsabilidade financeira, deve a indemnização a fixar em processo de responsabilidade civil (que se reporta à mesma matéria de facto) levar em conta, naturalmente, o valor das importâncias repostas ⁽³³¹⁾; dito de outro modo, a reposição valerá como indemnização nos exactos limites daquelas importâncias .

Essas importâncias traduzem, como acima se referiu, na restituição ou devolução estrita das quantias abrangidas pela infracção. Com uma única ressalva, legalmente estabelecida: a reposição inclui ainda juros de mora.

Dispõe o artigo 22º do Decreto nº 26341, de 7 de Fevereiro de 1936:

"Todos os responsáveis julgados devedores serão cumulativamente condenados nos juros de mora legais sobre as respectivas importâncias. Na liquidação destes juros, que não poderá abranger mais do que cinco anos, não se contará o tempo que decorrer entre a entrada da conta no tribunal e a data do acórdão".

Também o Decreto-Lei nº 49168, de 5 de Agosto de 1969, sujeita a juros de mora as "dívidas ao Estado, aos seus serviços ou organismos autónomos e às autarquias locais, seja qual for a forma da sua liquidação e cobrança (...)", provenientes, designadamente, de "desvios de dinheiros ou

⁽³³¹⁾Segundo os Drs. José Tavares e Lídio de Magalhães, "tendo havido reposição de fundos e prejuízo indemnizável, deve a responsabilidade civil daqui resultante ser reduzida no seu montante (ou eventualmente afastada) de acordo com as importâncias repostas" (op. cit., pág. 137) . Por essa razão se não afastou, na parte final do art. 59º da LRTC, a regra "non bis in idem " em relação à responsabilidade civil, mas apenas quanto à responsabilidade criminal e disciplinar. Convergindo numa mesma situação de facto a responsabilidade civil e a responsabilidade financeira, o concurso de normas é tão só aparente na medida em que essas responsabilidades resultarão limitadas entre si na sua aplicação.

outros valores" e de "quantias autorizadas e despendidas fora das disposições legais " (art. 1º, corpo e als. b) e c)), cuja liquidação "não poderá ultrapassar os últimos cinco anos anteriores à data do pagamento da dívida sobre que incidem (art. 6º).

Somente a este respeito será cabido falar em indemnização (moratória). Como acontece na generalidade das obrigações pecuniárias, "a indemnização corresponde aos juros a contar do dia da constituição em mora" (artigo 806º, nº 1 do Código Civil). Em caso de alcance os juros começarão a correr desde a data em que o facto tiver ocorrido ou, não sendo possível determiná-la, desde o dia seguinte após o último balanço geral ao cofre a cargo do exactor alcançado. Estas regras para a liquidação de juros de mora, estabelecidas no artigo 4º, nº 1, do Decreto-Lei nº 49168, devem aplicar-se analogicamente aos pagamentos indevidos, com as necessárias adaptações, se a lei expressamente nada estabelecer em contrário.

IV - Nos antípodas da obrigação de repor ordenada pelo Tribunal de Contas situa-se a obrigação de reposição prevista no Decreto-Lei nº 324/80, de 25 de Agosto⁽³³²⁾. Enquanto a primeira visa a reintegração dos dinheiros públicos abrangidos por uma infracção que se traduz num alcance ou num pagamento indevido, essa outra obrigação impende sobre quem tenha recebido, indevidamente ou a mais, importâncias dos cofres do Tesouro. No primeiro caso há, normalmente, saída ilegal de fundos; no segundo, do que se cura é do recebimento indevido, em aplicação do princípio da repetição do indevido consagrado no artigo 476º do Código Civil.

Estas obrigações apenas se tocam (ou podem tocar) num aspecto: é que a existência de um recebimento indevido poderá decorrer do facto de um pagamento indevido. Mas nem por isso deixam de ser obrigações totalmente autónomas: aquela obrigação estabelecida por lei (que simplesmente a pressupõe, regulando a forma em que deve processar-se a reposi-

⁽³³²⁾Para evitar confusões, o Dr. Lídio de Magalhães, designa esta última por obrigação de restituição (Cfr. "Notas ...", pág. 29).

Prevê-se também esta obrigação no quadro comunitário, nos seguintes termos " Qualquer importância recebida indevidamente dá lugar a reposição se o beneficiário tiver tido conhecimento da irregularidade do pagamento ou se a mesma fosse tão evidente que dela não poderia deixar de ter conhecimento " (art. 85º do Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, in J.O.C.E. nº 1385/62, de 14 de Junho de 1962, com as alterações publicadas no J.O.C.E. nº L160/1, de 16 de Julho de 1972).

O Decreto-Lei nº 324/80 veio, entretanto, a ser revogado, encontrando-se hoje a matéria regulada na Secção VI (arts. 36º a 42º) do Decreto-Lei nº 155/92 (vd. o art. 57º, nº 1 deste diploma).

ção) é declarada por via administrativa, com vista a recuperar dos beneficiários as quantias que indevidamente receberam, enquanto a obrigação de repor que aqui estudamos é decretada pelo Tribunal de Contas contra os responsáveis pelo pagamento (indevido) dessas quantias.

Aquela reposição, como facilmente se infere, não provém de nenhum especial dever relacionado com a administração de dinheiros públicos a que o sujeito passivo esteja adstrito. O Ministro das Finanças, em casos excepcionais, devidamente justificados, poderá determinar a relevação, total ou parcial, da reposição dos recebimentos indevidos. Como veremos de seguida, também a obrigação de repor é relevável ou redutível no seu montante. Todavia, "o poder concedido ao Ministro das Finanças de renunciar ao crédito é exercido com base em fundamentação que só por simples coincidência será a mesma que poderia fundamentar uma decisão do Tribunal de Contas no sentido da exoneração da responsabilidade financeira", como certamente observa o Dr. Lídio de Magalhães ⁽³³³⁾.

A relevação determinada pelo Ministro das Finanças não pode, obviamente, deixar de ser absolutamente indiferente quanto à responsabilidade que impende sobre quem pagou ou permitiu que se pagasse indevidamente. De igual forma se entende que a prescrição da obrigação de restituir as quantias indevidamente recebidas não tem por efeito isentar a responsabilidade de quem autorizou ou determinou o pagamento indevido das mesmas quantias; o prazo de prescrição da obrigação de repor é como veremos, mais dilatado ⁽³³⁴⁾.

As duas obrigações são, por conseguinte, autónomas .

Sem prejuízo disso, ao Tribunal de Contas pode interessar, como um elemento entre vários na apreciação da conduta dos responsáveis pelo pagamento indevido, a maior ou menor diligência usada por aqueles na recuperação e regularização das quantias indevidamente pagas, e apenas isso ⁽³³⁵⁾.

⁽³³³⁾"Notas ...", cit., págs 32 e seg.

⁽³³⁴⁾Segundo a Circular 1057-A da Direcção Geral da Contabilidade Pública, de 2 de Maio de 1984, sugeriu o Tribunal de Contas ao Ministério das Finanças " que por via legislativa, fosse esclarecido que a prescrição referida no art., 5º do Decreto-Lei nº 324/80, de 25 de Agosto, não isenta da responsabilidade financeira quem autorizou ou determinou o pagamento indevido ". Esta prescrição tem o prazo de 5 anos, após a data do recebimento indevido .

⁽³³⁵⁾Neste sentido, LÍDIO DE MAGALHÃES, "Notas ...", cit., págs 30 e seg. A não separação clara das duas obrigações leva, por vezes (e mal), as entidades prestadoras de contas a isentar os beneficiários de recebimentos indevidos à repetição das quantias correspondentes com fundamento na sua própria obrigação de repor, por o Tribunal de Contas lhes não vir a dar, em processo de contas, quitação.

30. MODIFICAÇÃO E EXTINÇÃO

I - Reza o artigo 50 ° da LRTC, sob a epígrafe (incompleta e equívoca) "Relevação de responsabilidades":

" O Tribunal de Contas pode relevar ou reduzir a responsabilidade financeira em que houver incorrido o infractor, quando se verifique a existência de mera culpa, devendo fazer constar do acórdão as razões justificativas da relevação ou redução".

Esta disposição, como resulta do seu conteúdo, não prevê apenas o poder de o Tribunal de Contas relevar a obrigação de repor, o que equivale à sua extinção . Prevê também uma figura de modificação do objecto da obrigação de repor, através da sua redução. Por isso a epígrafe é incompleta.

Como já ficou assinalado, a condenação em responsabilidade financeira depende da existência de culpa. Também aqui vale o princípio jurídico geral de que não há responsabilidade sem culpa, ressalvados os casos (excepcionais) de responsabilidade objectiva. O artigo 53°, nº 3 da LRTC refere expressamente a avaliação do grau de culpa dos infractores em caso de "alcance ou desvio de dinheiros ou valores". Se ainda subsistissem dúvidas, mormente quanto ao pagamento indevido, ficariam elas resolvidas em face deste preceito que consagra a culpa como conceito gradativo com relevância geral na condenação em responsabilidade financeira.

Com efeito, o Tribunal de Contas, ao aplicar o conceito de culpa no caso concreto, terá que proceder a uma graduação. Distinguirá, por exemplo, entre culpa grave, culpa leve e culpa levíssima. No âmbito da responsabilidade civil, a indemnização poderá ser fixada em montante inferior ao que corresponderia aos danos causados em caso de mera culpa, dentro das demais condições do artigo 494° do Código Civil.

Paralelamente, pode o juiz financeiro relevar a obrigação de repor, ou tão apenas reduzir o seu montante, quando se verifique a existência de mera culpa do infractor. Mera culpa significa, como é sabido, negligência, que se traduz na omissão da diligência exigível ⁽³³⁶⁾.

⁽³³⁶⁾A teoria da culpa foi sobretudo desenvolvida na órbita do direito penal.

Dispõe o art.15° do Código Penal, que distingue entre negligência consciente e inconsciente :
"Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz :

a) Representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime mas actua sem se conformar com essa realização;

b) Não chega sequer a representar a possibilidade de realização do facto"

A graduação da culpa manda atender ao comportamento externo e à conduta interna do infractor. Saber quando o tesoureiro, o processador ou o gestor de fundos públicos procedeu diligentemente, é saber quando tomou qualquer deles as medidas que devia tomar. Haverá sempre que, dentro das circunstâncias do caso, avaliar a culpa por referência à actuação de uma pessoa normalmente diligente, no exercício da actividade em causa e no cumprimento dos deveres que, nessa actividade, se lhe impõem ⁽³³⁷⁾.

II - Segundo os Drs. ALVES CARDOSO e SIMAS SANTOS, em opinião que não partilhamos, o poder discricionário que o Tribunal de Contas tem para aplicar multas, ao abrigo do artigo 48º da LRTC, relaciona-se com "a possibilidade de relevação ou redução de responsabilidades permitida pelo artigo 50º" ⁽³³⁸⁾.

Afigura-se-nos que o artigo 50º da LRTC só se aplica à responsabilidade financeira. Nessa medida a respectiva epígrafe é, como dissemos, equívoca, porquanto refere "Relevação de responsabilidades".

Mas nem isso autoriza a pensar-se que também a chamada responsabilidade administrativa por multa seja relevável ou redutível em caso de mera culpa do infractor. Senão vejamos: a mera culpa do infractor não tem por efeito, aliás como quadra à natureza contravencional desta multa, a possibilidade da sua relevação — como hoje se encontra claro, a negligência é punida (artigo 48º, nº 4 da LRTC); e não faz sentido reduzi-la porque é próprio do Tribunal que a gradua, tomando em consideração, além do grau hierárquico dos responsáveis, a gravidade da falta (procedendo, nessa altura, à avaliação do grau de culpa), o que não acontece com as "importâncias abrangidas pela infracção" constitutiva de responsabilidade financeira, cujo montante é dado pela quantia correspondente à infracção apurada.

III - A parte final da disposição em análise enfatiza a obrigatoriedade de fundamentação da relevação da obrigação de repor ou da condenação

⁽³³⁷⁾Nos termos da lei civil, a culpa deve ser apreciada em abstracto, pela diligência de um homem normal em face do condicionalismo do caso concreto, em que se abrange o tipo de actividade em causa (cfr. arts. 487º,nº2 e 799º, nº2 do Código Civil) Este critério é paralelo ao que consagra o art. 1176º I do Código Italiano, no âmbito da responsabilidade contratual: "No cumprimento das obrigações inerentes ao exercício de uma actividade profissional, a diligência deve apreciar-se em relação à natureza da actividade exercida". Vd., sobre o tema, Prof. ANTUNES VARELA, op. cit., págs. 543 e segs.; Prof. INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, Direito das Obrigações, 6ª ed., Coimbra 1989, págs. 345 e segs.

⁽³³⁸⁾Op. cit., pág. 53.

em montante inferior ao das importâncias apuradas. As decisões dos tribunais são fundamentadas, como vem consagrado no artigo 208º, nº 1 da Constituição.

Essa ênfase só pode reflectir um princípio que deve reger tanto aquela relevação como a redução: o da sua excepcionalidade ⁽³³⁹⁾. O correspondente poder do Tribunal está, por conseguinte, condicionado à verificação, devidamente comprovada, da mera culpa ou negligência do infractor, devendo preferir-se a redução à relevação e optar-se por esta última em casos ainda mais intensamente excepcionais.

IV - A condenação em responsabilidade financeira constitui, naturalmente, um forte meio de pressão sobre o infractor em ordem a levá-lo ao pagamento das quantias devidas ao Estado ou ao cofre de outra entidade pública. O pagamento, como desfecho normal daquela condenação, extingue imediatamente a obrigação de repor. Não sendo realizada voluntariamente, a execução do acórdão condenatório do Tribunal de Contas compete, por especialização de funções, aos tribunais tributários territorialmente competentes, segundo o processo das execuções fiscais (artigo 60º da LRTC e artigos 233º e seguintes do Código de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei nº 154/91, de 23 de Abril).

Além da relevação e do pagamento há ainda a considerar a prescrição como facto extintivo da obrigação de repôr.

Nos termos do artigo 34º (corpo) do Decreto nº 22 257, de 25 de Fevereiro de 1993, "é aplicável a prescrição de 30 anos ininterruptos, sem distinção de boa ou má fé, ao julgamento dos processos de contas de todos os responsáveis e à responsabilidade resultante de alcances julgados".

Nada se estabelecendo expressamente, afigura-se-nos que o mesmo prazo há-de valer, analogicamente, para o pagamento indevido ⁽³⁴⁰⁾.

⁽³³⁹⁾Neste sentido, JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, op.cit.,pág. 138. O Tribunal de Contas tem competência para «relevar a responsabilidade em que os infractores incorram ou reduzi-la, nos termos da lei» e, também, para «abonar, nas contas submetidas a julgamento, diferenças de montante não superior ao salário mínimo mensal geral, quando provenham de erro involuntário» (art. 9º, nº 1, als. d) e e) da LRTC). Esta abonação configura um caso especial de relevação, condicionada à verificação de erro involuntário.

⁽³⁴⁰⁾No mesmo sentido, LÍDIO DE MAGALHÃES, «Notas...», cit., pág.29. Onde, naquele preceito, se lê «alcances julgados», deve entender-se, como já explicámos, alcances detectados ou apurados na apreciação das contas; só há, em rigor, julgamento em relação aos seus responsáveis, conduzindo (ou não) à condenação em responsabilidade financeira.

31. TRANSMISSIBILIDADE " MORTIS CAUSA".

I - À face do direito financeiro não é aceitável a transmissão "inter vivos" da obrigação de repor, dado esta pressupor o julgamento, por um tribunal, da actividade à que estavam obrigados determinados sujeitos ou entidades, e só esses ⁽³⁴¹⁾.

Vejam os, no entanto, em que termos se pode discutir o problema da transmissão "mortis causa" da obrigação de repor, desde que haja aceitação da herança. Os ordenamentos em que esta transmissão é admitida assimilam, geralmente, a responsabilidade financeira às características de uma obrigação de indemnizar; e esta última é, nos termos do direito civil, transmissível por morte ⁽³⁴²⁾.

A possibilidade de transmissão " mortis causa " da obrigação de repor estava, ao que parece, implícita no artigo 34º do Decreto nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933, que determina a interrupção da prescrição " por qualquer citação ou intimação feita ao responsável ou aos seus herdeiros (...)". Na LRTC nada se estabelece sobre este problema.

II - Pelo fenómeno sucessório pode ocorrer o enriquecimento gratuito por morte: o património do sobrevivente valoriza-se mercê do património do " de cuius ". Mas os encargos da herança neutralizam esse enriquecimento ⁽³⁴³⁾. Com efeito, a herança responde pelo cumprimento das dívidas do falecido, devendo os herdeiros, se vários forem, responder até ao valor dos bens herdados e, havendo partilha, na proporção das quotas que lhes tenham cabido na herança. Se a aceitação não tiver sido a benefício de inventário, a lei impõe aos herdeiros o ónus de provar que não existem na herança valores suficientes para o cumprimento dos respectivos encargos ⁽³⁴⁴⁾.

Implicará, no entanto, a responsabilidade financeira um enriquecimento da herança do infractor?

⁽³⁴¹⁾Essa transmissão envolveria, também, para o Estado, a diminuição de garantias nos casos em que há responsáveis caucionados.

⁽³⁴²⁾Cfr. PESSOA JORGE, Direito...., cit., pág. 579.

⁽³⁴³⁾ Cfr. Prof. INOCÊNCIO GALVÃO TELLES, Direito das Sucessões, 5ª ed., Coimbra, 1985, págs. 68 e seg.

⁽³⁴⁴⁾ Cfr. arts. 2068º, 2071º e 2098º, nº 1 do Código Civil

III - Nem sempre, e nem necessariamente. Desde logo fizemos ressaltar que essa responsabilidade é independente da consideração de qualquer prejuízo patrimonial, cuja ressarcibilidade pode ser acautelada através da responsabilidade civil, fora da jurisdição do Tribunal de Contas.

Mas se não houver, sequer, qualquer diminuição do erário público e, nessa medida, a responsabilidade assumir indiscutível feição sancionatória, deve entender-se que a morte do infractor extingue, automaticamente, a obrigação de repor em que tenha sido condenado.

Tratar-se-á, então, de uma autêntica sanção motivada pelo comportamento dele no exercício de funções, como tal pessoalíssima.

IV - O mecanismo da responsabilidade financeira pressupõe que o infractor, sujeito passivo da obrigação de repor, esteja submetido à jurisdição do Tribunal de Contas, em razão da actividade a seu cargo, mesmo que exercida no plano de facto. Nem a outros sujeitos pode ser imputada a violação dos deveres jurídicos específicos que impendem sobre os que guardam e gerem dinheiros públicos.

A tutela da integridade e reintegração dos dinheiros públicos impõe, no entanto, que outros mecanismos permitam obstar a uma hipotética situação de enriquecimento ilegítimo da herança, quando ocorra, em resultado da infracção. Mas para tanto já não terá competência o Tribunal de Contas, nem se invocará a responsabilidade financeira, mas antes, nos termos do direito comum, o enriquecimento sem causa⁽³⁴⁵⁾.

Mesmo que não tenha sido proferida, pelo juiz financeiro, qualquer condenação.

⁽³⁴⁵⁾Vd., sobre o enriquecimento sem causa, os arts. 473º a 182º do Código Civil. Sobre o carácter subsidiário da obrigação de restituir fundada no enriquecimento, designadamente quanto à responsabilidade civil, vd. Prof. ANTUNES VARELA, op. cit., págs. 46 e segs.

CAPÍTULO III

CONTROLO DOS DINHEIROS COMUNITÁRIOS EM PORTUGAL E RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

32. COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

I - Não é possível desconhecer, nas suas múltiplas repercussões, o facto da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, por tratado assinado em Lisboa no dia 11 de Junho de 1985. Uma dessas repercussões é, sem dúvida, a existência de finanças públicas comunitárias em Portugal, com o acervo normativo de origem supranacional de aplicação directa e de prevalência (ou primado) sobre normas internas contrárias.

O prisma que nos interessa é, porém, limitado. Sendo certo que há fundos comunitários que geram aplicações directas nos Estados Membros, tanto em benefício de entidades públicas como de particulares, os recursos correspondentes hão-se ser objecto de controlo adequado - em paridade, aliás, com quaisquer outros recursos públicos.

Essas transferências - ensina o Professor SOUSA FRANCO - "devem ser canalizadas pelos circuitos definidos por cada governo nacional; têm, portanto, relações jurídicas e contabilísticas (não só económicas) com a economia e as finanças dos Estados membros"⁽³⁴⁶⁾. E aos Estados membros deve competir, também, assegurar o respectivo controlo : "ce sont des Etats membres que, sur leur territoire, prennent en charge le contrôle sur les moyens financiers communautaires et la détection, la poursuite et la punition des fraudes e des irregularités que y sont commises"⁽³⁴⁷⁾.

II - Entre as competências do Tribunal de Contas inclui-se, por isso, a de "assegurar, no âmbito nacional, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos das Comunidades Europeias, de acordo com o direito aplicável e em cooperação com os órgãos comunitários competentes" (artigo 8º, alínea f) da LRTC).

⁽³⁴⁶⁾ Finanças..., cit, pág. 213.

⁽³⁴⁷⁾ JOHN VERVAELE, «La Communauté Économique Européenne face à la fraude communautaire. Vers un espace pénal communautaire?», in Revue de Science Criminelle et Droit Pénal Comparé, nº 1, Janeiro-Março 1990, pág. 36.

É nesta disposição que vamos agora deter-nos⁽³⁴⁸⁾.

Importará, nomeadamente, saber em que consiste essa "cooperação com os órgãos comunitários competentes" e se no "direito aplicável" vão abrangidas as normas internas que prevêm e regulam a responsabilidade financeira.

33. O CONTROLO EXTERNO DAS FINANÇAS COMUNITÁRIAS

I - Por tratado de 22 de Julho de 1975, concluído entre os governos dos Estados membros, que entrou em vigor em 1 de Julho de 1977, visando principalmente o alargamento dos poderes orçamentais do Parlamento Europeu, foi instituído o Tribunal de Contas das Comunidades, em substituição da anterior Comissão de Controlo. À semelhança dos tribunais de contas existentes na maior parte dos Estados membros, trata-se de um órgão independente, composto (hoje) por doze membros, escolhidos de entre personalidades especialmente qualificadas para essas funções em cada Estado. Compete-lhe, nos termos do artigo 206º - A do Tratado institutivo da C.E.E. (adiante designado Tratado), examinar a "legalidade e a regularidade das receitas e despesas" da Comunidade e garantir a "boa gestão financeira" (nº 2), com base em documentos e, sendo necessário "in loco" junto das instituições comunitárias e nos estados membros (nº 3); neste último âmbito, prevê-se que nessa fiscalização colaborem os serviços ou instituições nacionais de fiscalização competentes, que darão a conhecer ao Tribunal de Contas comunitário (nº 3, "in fine"). Assim aconteceu com o Tribunal de Contas português, que "tem sido desde a adesão, o interlocutor do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias"⁽³⁴⁹⁾.

O Tratado sobre a União Europeia, assinado em Maastricht no dia 7 de Fevereiro de 1992, modificou o texto do Tratado (de Roma, que instituiu a CEE). As disposições relativas ao Tribunal de Contas passam a constar da Secção 5 do Tratado CEE (artigos 188º - A a C, inclusive). O Tri-

⁽³⁴⁸⁾ Reportamo-nos ao quadro da Comunidade Económica Europeia (C.E.E), instituída pelo Tratado de Roma de 25 de Março 1957.

⁽³⁴⁹⁾ JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, op. cit. pág. 65. Sobre o assunto, Vd. JOSÉ TAVARES, «O Tribunal de Contas Português no Contexto Comunitário», in Boletim do Tribunal de Contas, nº 28, Dezembro de 1986.

bunal de Contas foi erigido a órgão principal da Comunidade, a par dos restantes, como tal figurando no novo artigo 4º do Tratado⁽³⁵⁰⁾.

II - Perguntar-se-á, antes de mais: que tipo de controlo é o exercido pelo Tribunal de Contas comunitário?

Àquele Tribunal compete, nos termos do artigo 188º - C, não só verificar as contas do conjunto das receitas e despesas da Comunidade, como examinar a legalidade e regularidade das operações e ainda pronunciar-se sobre a "boa gestão financeira" das instituições e das actividades comunitárias (nºs 1 e 2). As auditorias do Tribunal visam, simultaneamente, controlar se as operações foram efectuadas legal e regularmente e se os recursos foram afectados e utilizados de tal modo que os objectivos fixados para as diferentes políticas e actividades comunitárias foram atingidos com eficiência e economicidade⁽³⁵¹⁾. Mas o Tribunal não dispõe de competência para ordenar reposições ou aplicar multas, com efeitos na esfera jurídica dos agentes ou entidades infractores. Do exercício da sua função de controlo resultam o relatório anual sobre a gestão (que compete à Comissão) de cada ano financeiro e os pareceres e relatórios especiais, solicitados por outros órgãos ou que o Tribunal pode a qualquer momento apresentar, respectivamente. O Tribunal auxilia, desta forma, o Parlamento Europeu e o Conselho no controlo da execução orçamental⁽³⁵²⁾.

Por conseguinte, o controlo que exerce é essencialmente de auditoria e não jurisdicional: a verificação das contas envolve uma análise crítica da legalidade e regularidade e da economicidade, eficácia e eficiência da gestão financeira comunitária. Como diz DANIEL STRASSER, impôs-se nas Comunidades um sistema de controlo financeiro externo "a posteriori" directamente inspirado na prática alemã (ou nas competências do

⁽³⁵⁰⁾ A edição que consultámos é a da «Agence internationale d'information pour la presse», Europe/documents, nº 1759/60, de 7 de Fevereiro de 1992, que reproduz o texto integral (incluindo anexos e o Acto Final) do tratado de Maastricht.

⁽³⁵¹⁾ Neste sentido, cfr. CARLOS MORENO, «O Controlo do Tribunal de Contas das Comunidades», separata da Revista do Tribunal de Contas, nº 4 (s.d.). Vd., sobre o tema, PIERRE LELONG, «La cour des comptes et le contrôle externe des finances publiques communautaires», in Revue Française de Finances Publiques, ano 1983, nº 4, págs. 99 e segs.; CHRIS KOK, «The Court of Auditors of the European Communities: the other European Court in Luxembourg», in Common Market Law Review, vol, 26, nº 3, 1989, págs. 345 e segs.

⁽³⁵²⁾ Cfr. art. 188º-C, nº 4, e arts. 82º a 90º do Regulamento Financeiro aplicável ao Orçamento das Comunidades Europeias (91/C80/01), publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias (J.O.C.E.), nº C80/, de 25 de Março de 1991.

"Bundesrechnungshof"), tal como o controlo parlamentar, de natureza política, sofreu a influência da prática britânica ⁽³⁵³⁾.

34. RESPONSABILIDADE E CONTROLO INTERNO DAS FINANÇAS COMUNITÁRIAS.

I - Encontramos, todavia, no seio da própria organização comunitária, um sistema de responsabilidade dos funcionários incumbidos especialmente da execução orçamental. Esta efectua-se, na prática, por meio de funcionários nos quais a Comissão (ou outras instituições comunitárias, quanto às respectivas secções orçamentais) delega os seus poderes de execução, ao abrigo do princípio da separação de funções entre os gestores orçamentais (ordenadores), tesoureiros e auditores financeiros.

O regime aplicável consta do Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977, aprovado nos termos do artigo 209º do Tratado e actualizado em 25 de Março de 1991, tendo em conta diversas alterações que entretanto lhe vieram a ser introduzidas ⁽³⁵⁴⁾.

A execução do orçamento comunitário é, com efeito, efectuada segundo o princípio da separação entre os ordenadores ou gestores orçamentais e os tesoureiros; as funções de auditor financeiro, por seu lado, são incompatíveis com qualquer daquelas. Aos gestores e aos tesoureiros compete, respectivamente, autorizar despesas, apurar direitos a cobrar e emitir ordens de cobrança e de pagamento, e assegurar o recebimento das receitas e o pagamento das despesas e a movimentação e conservação de fundos e valores. Aos auditores compete o controlo interno da autorização e das ordens de pagamento de todas as despesas e da liquidação e cobrança de todas as receitas, assegurando, em especial, a utilização das dotações orçamentais segundo os princípios da "boa gestão financeira e, nomeadamente, da economia e da relação custo/eficácia" (artigos 2º, 21º, 24º e 25º do Regulamento Financeiro) .

O título V do Regulamento Financeiro (artigos 73º a 77º) prevê as formas de responsabilidade em que podem incorrer aqueles funcionários.

Os gestores orçamentais, tesoureiros e auditores financeiros são, nos termos ali previstos, passíveis de responsabilidade disciplinar e pecuniária. Dispõe o artigo 76º que essa responsabilidade pode ser determinada de acordo com as condições previstas nos artigos 22º e 86º a 89º do Estatuto

⁽³⁵³⁾ *Les Finances de L'Europe*, 6ª ed. Paris, 1990, pág. 267.

⁽³⁵⁴⁾ Texto cit. supra, n. (352)

dos Funcionários das Comunidades Europeias. Nos termos do artigo 215º do Tratado, "a responsabilidade pessoal dos agentes perante a Comunidade é regulada pelas disposições do respectivo estatuto ou do regime que lhes é aplicável". Na ausência de outras disposições especialmente aplicáveis, é ao Estatuto dos Funcionários ⁽³⁵⁵⁾ que devemos recorrer.

II - O regime disciplinar dos funcionários comunitários consta dos artigos 86º a 89º do referido Estatuto.

Interessa especialmente ao nosso estudo o regime da responsabilidade pecuniária, previsto no artigo 22º. Esta responsabilidade, que tem por objecto a reparação, total ou parcial, do prejuízo sofrido pelas Comunidades, depende da verificação de duas condições, a saber: ter aquele prejuízo derivado de actuação do funcionário no exercício ou por causa do exercício das suas funções; ter o funcionário procedido com culpa grave. Tanto pode o prejuízo resultar directamente de actos ou omissões praticados pelos funcionários, como indirectamente do facto de as Comunidades terem sido obrigadas a ressarcir danos causados por ele a terceiros ⁽³⁵⁶⁾.

A reparação pecuniária desse prejuízo - que se traduz numa indemnização - é imposta por decisão administrativa, devidamente fundamentada, tomada pela entidade competente para proceder a nomeações, depois de observadas as formalidades prescritas em matéria disciplinar (por exemplo, a prévia audição do interessado).

Todavia, ao funcionário é assegurado recurso dessa decisão para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. O Tribunal tem, nesta matéria, competência de plena jurisdição, o que significa que pode não apenas anular a decisão administrativa contrária à pretensão do recorrente mas, também, reformar a decisão recorrida em termos que repute mais adequados à situação concreta ⁽³⁵⁷⁾. Nos litígios de carácter pecuniário entre as Comunidades e os seus funcionários o Tribunal de Justiça "possui uma competência de plena jurisdição" (artigo 91º, nº 1). No entanto, o

⁽³⁵⁵⁾O Tratado de Fusão de 8 de Abril de 1965 agrupou num único corpo os funcionários das três comunidades e, nessa conformidade, o Regulamento do Conselho nº 259/68, de 29 de Fevereiro, aprovou o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias, que substituiu os anteriores estatutos parcelares (J.O.C.E., nº L-56, de 4 de Março de 1968). O Regulamento nº 1473/72 do Conselho, de 30 de Junho, modificou aquele texto legislativo comum (J.O.C.E., nº L 160/1, de 16 de Julho de 1972).

⁽³⁵⁶⁾Neste sentido, JOÃO MOTA DE CAMPOS, Direito Comunitário, 2ª ed., 2º vol, Lisboa, 1988, pág. 611.

⁽³⁵⁷⁾Cfr. JOÃO MOTA DE CAMPOS, op. cit., pág. 619.

recurso só pode ser aceite se tiver sido apresentada reclamação hierárquica e a mesma tiver sido objecto de uma decisão explícita ou implícita de indeferimento (artigo 91º, nº 2).

35. CONTROLO FINANCEIRO "IN LOCO" E COOPERAÇÃO ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS

I - Nos relatórios do Tribunal de Contas figuram designadamente, observações sobre decisões ou operações financeiras ilegais ou irregulares, que podem dar origem às referidas situações de responsabilidade disciplinar e pecuniária. Discute-se, no plano da organização comunitária, a melhoria do sistema de controlo interno, porquanto as auditorias do Tribunal não permitem revelar ou detectar, na sua totalidade, as infracções do direito financeiro comunitário.

Reveste expressão significativa o combate à fraude financeira, quer no domínio das receitas, quer no das despesas comunitárias ⁽³⁵⁸⁾ A tónica deste problema é posta sobretudo na perspectiva do controlo "in loco", junto das administrações dos Estados membros, com as quais se desenvolve a chamada "gestão partilhada": a Comissão assume, consoante os casos, o papel de gestor, co-financiador ou simples destinatário, estando a responsabilidade pela percepção da maior parte das receitas, como a responsabilidade pela execução da maior parte das operações financiadas pelo orçamento comunitário delegadas, na prática, nos serviços dos Estados membros.

O controlo dessas operações financeiras é naturalmente prejudicado pela disparidade e falta de precisão das modalidades em que é exercido no conjunto da Comunidade. Mas nem só por isso. Um dos maiores obstáculos à sua efectivação deriva de os Estados membros se não disporem a tomar medidas adequadas, em detrimento dos seus interesses unilaterais, sem terem a garantia de idêntico procedimento por parte dos seus parceiros comunitários: "les différences quant à l'intensité et à l'effectivité des contrôles nationaux ont un effect négatif sur la volonté des instances nationales de réaliser des contrôles sévères qui pourraient désavantager leur propre pays"⁽³⁵⁹⁾.

⁽³⁵⁸⁾ Vd. Resolução do Parlamento Europeu de 13 de Abril de 1989, que contém as observações à decisão de conceder quitação à Comissão pela execução do orçamento das Comunidades Europeias para o exercício de 1987, especialmente pontos 11 e 12 (in JOCE, nº L247/3, de 23 de Agosto de 1989).

⁽³⁵⁹⁾ JOHN VERVAELE, art. cit., pág. 36.

II - Em conformidade com o artigo 206º - A, nº 3 do Tratado (novo artigo 188º C, nº 3) e ao abrigo do artigo 8º, alínea f) da LRTC, foi estabelecido em 13 de Novembro de 1990 um Protocolo entre o Tribunal de Contas das Comunidades e o Tribunal de Contas português, sobre as modalidades de aplicação do princípio da cooperação a desenvolver entre ambos. Prevê-se, designadamente, um "Controlo documental o mais completo possível" (artigo 1º, "in fine"), a organização de missões de controlo com base num plano global de auditoria (artigo 4º, nº 1 e 2) e o controlo documental ou local pelo Tribunal de Contas nacional, por sua iniciativa ou a pedido do Tribunal comunitário (sem prejuízo do controlo que este, julgando oportuno, decida efectuar), das "operações relativas aos fundos comunitários realizadas por qualquer órgão ou organismo gestor sob o seu controlo" (artigo 2º, nº 1) ⁽³⁶⁰⁾.

Quanto ao tipo de controlo a efectuar, dispõe o artigo 2º, nº 2 do mesmo Protocolo: "Essas operações serão controladas quanto à sua legalidade, regularidade e boa gestão financeira. O controlo de legalidade incidirá na conformidade das operações acima referidas com a regulamentação nacional e comunitária".

Segundo JOSÉ TAVARES e LÍDIO DE MAGALHÃES, " o cerne essencial do controlo a exercer pelo Tribunal (de contas português) consistirá em apreciar se os recursos financeiros foram aplicados no fim a que se destinavam e que presidiu à sua atribuição ⁽³⁶¹⁾. Impõe-se, além da análise crítica dessa utilização segundo os critérios da boa gestão financeira, uma apreciação de legalidade e regularidade que se reporta, necessariamente, às normas do direito financeiro nacional. Mas o Tribunal de Contas português deverá também, nos termos do Protocolo aludido, apreciar a conformidade das operações internas relativas a dinheiros comunitários com a regulamentação comunitária aplicável.

III - Caberá, então, ao Tribunal, no exercício da sua competência jurisdicional, condenar em responsabilidade financeira quando os alcances ou desvios ou os pagamentos indevidos respeitarem a dinheiros comunitários?

⁽³⁶⁰⁾ Este direito de controlo no local abrange, além dos serviços públicos beneficiários, quaisquer entidades privadas que também sejam beneficiárias dos fundos comunitários; isentos desse controlo estão apenas os contribuintes. Veja-se, a tal respeito, o artº 31º, nº 1 da LRTC, que estabelece o dever de colaboração («coadjuvação») de todas as entidades públicas e privadas, como instrumental do «exercício das funções» do Tribunal.

⁽³⁶¹⁾ Op.cit., pág.65.

Seguramente que sim, dado que no plano interno são dinheiros públicos como quaisquer outros, em regra comparticipados com fundos nacionais. Mas para desfazer dúvidas, determina o novo artigo 209º-A, parágrafo primeiro, do Tratado: " Os Estados membros adoptam, para combater a fraude contra os interesses financeiros da Comunidade, as mesmas medidas que aplicam para combater a fraude contra os seus próprios interesses financeiros".

Dir-se-á, no entanto, que as infracções constitutivas de responsabilidade financeira (de modo geral) nem sempre correspondem, rigorosamente, a situações de fraude. Este conceito, aliás, não é interpretado de forma idêntica em todos os Estados. Deve prevalecer, contudo, a noção comunitária de fraude, já por mais de uma vez caracterizada pelo Tribunal de Contas das Comunidades. Por fraude, neste contexto, entende-se a conduta de apropriação ou utilização indevida de dinheiros ou bens envolvendo, inevitavelmente, uma infracção à lei ou a regras relevantes e instruções da organização em causa ⁽³⁶²⁾. O termo fraude chegou, inclusivamente, a ser substituído por "irregularidades" e, mais tarde, invocado em paridade com este último ("fraudes e irregularidades") ⁽³⁶³⁾. A fraude está, por isso, "liéé structurellement aux mouvements de l'input et de l' output financiers du budget de la CEE" ⁽³⁶⁴⁾.

Entendemos, por conseguinte, que o conceito de fraude, tal como é interpretado no contexto comunitário, se adequa às infracções constitutivas de responsabilidade financeira. Entre as medidas aplicáveis na ordem interna para "combater a fraude contra os interesses financeiros da Comunidade" enquadra-se, necessariamente, a condenação na obrigação de repor e a imposição de multas, para que é competente o Tribunal de Contas (artigo 9º, nº 1, alínea c) da LRTC) de harmonia com o regime aplicável (artigos 48º a 53º da mesma Lei). Tratam-se, com efeito, de medidas adoptadas para proteger ou acautelar os próprios interesses financeiros - ou interesses públicos que têm expressão financeira - do Estado ou de outras entidades públicas. No julgamento dos responsáveis poderão as importâncias abrangidas pelas infracções que lhes são imputadas respeitar a recursos financeiros comunitários. Em especial quanto a pagamentos

⁽³⁶²⁾Cfr. Relatório do Tribunal de Contas das Comunidades, in J.O.C.E., nº C 313/8, 1978.

⁽³⁶³⁾Cfr. Relatório anual do Tribunal de Contas das Comunidades, in J.O.C.E. nº C 348/26 e 44, 1984.

⁽³⁶⁴⁾JOHN VERVAELE, art.cit.pág.30. Itálicos do autor. Vd., também, sobre este assunto, CHRIS KOK, art.cit., págs. 359 e seg.

indevidos, o Tribunal terá que levar em conta, no conjunto das normas eventualmente violadas, a regulamentação comunitária aplicável às operações financeiras correspondentes (atendo, nomeadamente, à finalidade e às condições de atribuição ou utilização dos recursos em causa), porventura desrespeitada.

IV - Todavia, a competência do Tribunal de Contas para a efectivação de responsabilidade financeira (cujo exercício, como é bom de ver, não consubstancia cooperação com o Tribunal de Contas Comunitário) não se estenderá a outras entidades além daquelas que, revestindo natureza pública ou privada, tenham sobre si a gestão ou administração de recursos comunitários ou sejam sujeito activo da realização da despesa (pública) em que consiste a "aplicação" ou afectação dos mesmos recursos; com efeito, só no âmbito destas entidades (nunca esquecendo que é aos infractores que atinge, como responsabilidade pessoal) poderão ser apuradas e qualificadas infracções constitutivas de responsabilidade financeira - alcances ou desvios e pagamentos indevidos, nos termos do artigo 49º da LRTC, - o mesmo já não sucedendo em todas as situações geradoras de responsabilidade por multa, dado que esta é aplicável, por exemplo, em relação a quem falte injustificadamente ao dever de colaboração para com o Tribunal - artigos 48º, nº 1, alínea h) e 31º nº 1, ambos da LRTC. Assim, serão *contáveis* de dinheiros públicos (de origem comunitária) os serviços e unidades gestoras dos programas e intervenções operacionais (podendo, inclusivamente, prestar contas ao Tribunal, ao abrigo da norma residual do artigo 17º, nº 2, alínea a) da LRTC), mas já não (sem prejuízo das acções de controlo no local que venham a ter lugar - sem carácter materialmente jurisdicional) os beneficiários ou utilizadores finais daqueles dinheiros. As eventuais responsabilidades assacáveis a estes últimos, que não são gestores nem pagadores e sim recebedores, não contemplarão responsabilidade financeira e, ressalvando a imposição de multas pelo Tribunal de Contas (v.g. nos casos das alíneas e) e h) do artigo 48º da LRTC), serão conhecidas e efectivadas fora do âmbito da jurisdição financeira.

CAPÍTULO IV

RESPONSABILIDADE E CONTROLO FINANCEIRO;

ALGUNS PROBLEMAS

36. VISÃO CRÍTICA

I - Para trás ficaram enunciados os principais aspectos a ressaltar do quadro legislativo em vigor sobre a responsabilidade financeira. Um deles - o exercício da jurisdição financeira - é de tal forma característico dessa responsabilidade que não há, rigorosamente, responsabilidade financeira desde que não seja exercitado, mediante um poder-competência materialmente jurisdicional-, o controlo sucessivo da actividade financeira que, no nosso ordenamento, compete ao Tribunal de Contas. A obrigação de repor que estudámos é uma obrigação de carácter pecuniário ordenada por este tribunal.

Se assim é, não podemos deixar de apreciar, num comentário breve, o que tem sido a aplicação da responsabilidade financeira. Isso é tanto mais necessário quanto se entende que " a jurisprudência não se limita a oferecer o conhecimento de um direito inteiramente formado, mas contribui para a própria formação do direito, é sempre criativa" ⁽³⁶⁵⁾. O Tribunal de Contas, aliás, assume uma responsabilidade pública geral que deriva da sua configuração constitucional de "órgão supremo" fiscalizador da gestão financeira do Estado e de outras entidades sujeitas à sua jurisdição, a que compete, designadamente, "efectivar a responsabilidade por infracções financeiras, nos termos da lei" ⁽³⁶⁶⁾. No exercício deste "múnus judicial" o Tribunal comprova com total independência, perante o horizonte da opinião pública e da compreensão social, o rigor e a regularidade da administração de dinheiros que, sendo de todos, são utilizados por alguns em benefício da colectividade, ou em benefício próprio de harmonia com finalidades publicamente assumidas.

⁽³⁶⁵⁾ L. LOMBARDI, *Saggio sul Diritto Giurisprudenziale*, Milão, 1967, pág. 372.

⁽³⁶⁶⁾ Artº 216º, nº 1, da Constituição.

II - A responsabilidade financeira implica uma condenação. Sendo a determinado sujeito imputada a prática de um alcance ou de um pagamento indevido, sobre ele recairá a obrigação de repor as quantias abrangidas pela infracção. Esta consequência desvantajosa para o sujeito reflecte, não só, o julgamento negativo de uma actividade, pela inobservância dos deveres jurídicos que, no exercício dela, aquele deveria ter cumprido, como também a tutela da integridade e da regularização necessária dos dinheiros públicos. Subjacentes à responsabilidade financeira estão, por isso, as exigências de uma disciplina que é financeira - e, mais latamente, administrativa, quanto aos órgãos que, por via de regra, a mediatizam. A condenação em responsabilidade financeira, que nunca prescinde da indagação e avaliação da culpa do infractor, implicará inevitavelmente um efeito pedagógico que, longe de apenas atingir aquele, se repercutirá no comportamento da Administração financeira em geral, consubstanciando a eficácia, rigor e autenticidade da acção fiscalizadora do Tribunal de Contas.

III - Desse efeito pedagógico, ao menos com a efectividade que seria desejável, tem andado geralmente arredada a jurisprudência do Tribunal de Contas. No processo de contas "si tende alla liberazione del contabile" ⁽³⁶⁷⁾, acabando a maior parte dos acórdãos do nosso tribunal financeiro por julgar os gerentes "quites" com a Fazenda Nacional, "devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte". Pode afirmar-se, com efeito, que são raros os acórdãos condenatórios do Tribunal (quando há apuramento de infracções constitutivas de responsabilidade financeira) e frequentes as justificações fundadas na ausência de prejuízo efectivo ou em deficiências de escrituração e controlo interno, quase sempre consideradas desculpáveis, ou porque "as deficiências de gestão, contabilidade e controlo não comportam responsabilidade financeira"⁽³⁶⁸⁾. O Tribunal, as mais das vezes, formula recomendações para a gestão futura. E já justificou, em acórdão recente, aquela sua tendência absolutória, ou um certo pudor em condenar: "(...) não deixa de reconhecer-se que as próprias circunstâncias em que o controlo financeiro tem sido exercido nos últimos anos têm levado o Tribunal, sensatamente, a aplicar critérios

⁽³⁶⁷⁾ TANGO, Della responsabilità pecuniaria imposta ai pubblici ufficiali verso lo Stato, Bologna, 1890, n.º 18, pág. 43 (cit. por GIOVANNI DE GENNARO, SCRITTI di Diritto Pubblico, III, Milão, 1955, pág.61).

⁽³⁶⁸⁾ Cfr. Acórdão de 22 de Setembro de 1988, no proc.º n.º 2312/84, publicado na Revista do Tribunal de Contas, n.º 2, Abril-Junho de 1989, pág. 96.

de benevolência, quiçá excessiva (...), pelo que " num momento em que começa a ser mais justificável que se julguem com maior rigor os comportamentos que são efectivamente graves e lesivos de valores fundamentais tutelados pelo direito financeiro, seria, em todo o caso, injusto que se afastasse essa orientação, porventura excessivamente benévola, num caso cuja gravidade não é inquestionável, em confronto com as situações concretas anteriores que se recordam ⁽³⁶⁹⁾. Na linha de critérios do passado, o Tribunal acordou, "uma vez sem exemplo", em relevar a responsabilidade apurada no caso desse processo, não deixando de recomendar "o maior rigor para que se evitem práticas semelhantes, as quais, caso ocorram, serão rigorosamente sancionadas no futuro"⁽³⁷⁰⁾.

O problema é sentido, também, noutros ordenamentos. Em França, por exemplo, verifica-se nos últimos anos que as decisões jurisdicionais vão, maioritariamente, no sentido da relevação ou da redução da responsabilidade pecuniária dos "comptables". Reflecte, a esse propósito, FRANCIS J. FABRE: "(...) dès lors que les comptables mis en débet par le juge des comptes obtiennent la plupart du temps le bénéfice d'une décharge ou/et d'une remise au moins partielle, les débetts juridictionnels n'étant plus exécutés que pour une fraction de leur montant, la décision de justice cesse d'être crédible" ⁽³⁷¹⁾.

Decerto não quererá o Tribunal favorecer essa perda de credibilidade na sua actividade jurisdicional, na altura em que sai de uma reforma que, embora prudente e em certos aspectos insuficiente, contém algumas virtualidades de que deverá (assim o impõe o interesse público) tirar partido. Da orientação que o Tribunal venha a trilhar depende, em grau elevado, o sentido do que venha a ser, nos tempos vindouros, o próprio exercício da jurisdição financeira. Uma coisa, porém, é certa, quer se pense na responsabilidade financeira ou em quaisquer outros mecanismos sancionatórios da ordem jurídica: "se aos efeitos jurídicos da violação de uma norma se não seguem medidas práticas efectivadoras, e isto por forma sistemática e por longo tempo, essa norma acaba por perder a qualidade de norma jurídica"⁽³⁷²⁾. Do controlo jurisdicional sucessivo do Tribunal de Contas depende, como sabemos, a "operatividade jurídica" da responsabilidade fi-

⁽³⁶⁹⁾ Acórdão de 15 de Maio de 1991, no procº nº 2997/87, publicado no Diário da República, II Série, nº 138, de 19 de Junho de 1991, págs. 6390 e seg.

⁽³⁷⁰⁾ Idem, n. (369).

⁽³⁷¹⁾ «Refléxions...», cit., pág. 527.

⁽³⁷²⁾ JOÃO BAPTISTA MACHADO, op. cit., pág. 134.

nanceira e, com ela, a disciplina financeira que deve caracterizar, em eficácia e qualidade, a actividade financeira pública.

IV - Uma outra nota se impõe, no cruzamento do passado com o futuro.

Sendo certo que a operatividade da responsabilidade financeira presuppõe e reflecte, a um tempo, o exercício da jurisdição financeira (ou, dito de outra forma, que não há responsabilidade financeira onde não houver jurisdição do Tribunal de Contas), ponto é esclarecer qual o sentido e conteúdo dessa mesma jurisdição no ordenamento vigente.

O Tribunal de Contas corresponde, nos termos da Constituição, a uma das categorias de tribunais, como "órgão de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo" (artigos 205º e 211º). Consubstanciando esta administração da justiça o poder ou função jurisdiccional do Estado, constituirá *jurisdição do Tribunal de Contas* a fracção desse poder ou função que, pela Constituição, se lhe encontra cometida ou atribuída.

Verificamos, então, conjugando os artigos 216º, nº 1 e 110º da Constituição, que o Tribunal de Contas é o órgão supremo de "fiscalização da legalidade das despesas públicas" de "julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe" e de "fiscalização da execução orçamental". Assim, a jurisdição do Tribunal - como poder geral de fiscalização - abrange essencialmente a legalidade das despesas, mas também envolve a das receitas públicas (recursos que propiciam a sua afectação, pela despesa, à satisfação de necessidades colectivas), como *cara e coroa* de uma mesma legalidade substancial - a legalidade financeira; e é ressaltada a competência judicativa tradicional, ou de julgamento de contas, em confirmação do estatuto do órgão supremo de fiscalização da legalidade financeira como verdadeiro tribunal, quer quando exerce poderes ou competências materialmente jurisdiccionais (como são os que se reportam à efectivação de responsabilidades por infracções financeiras - alínea b) do nº 1 do artigo 216º da Constituição), quer quando exerce os respectivos "poderes de controlo financeiro" (de mera apreciação ou carácter opinativo) e as demais competências - artigo 1º, nº 1 da LRTC e alínea c) do nº 1 da norma constitucional citada.

Face à afirmação genérica, no texto constitucional, da jurisdição financeira, tudo o mais (na lei ordinária) não traduzirá senão a definição da competência concreta do Tribunal - logo, medidas dessa jurisdição e não a limitação dela (que inevitavelmente significaria inconstitucionalidade). O artigo 1º, nº 2 da LRTC, na formulação infeliz, por redutora e incomple-

ta, de "sujeição à jurisdição do Tribunal", terá como sentido válido o de delimitar genericamente o âmbito subjectivo de entidades subordinadas à competência judicativa - de "julgamento de contas" - do Tribunal, mais adiante completado e precisado no artigo 17º da mesma Lei. E nada poderá aquela disposição contra a fiscalização dos dinheiros e valores públicos - mesmo se administrados fora do sector público ou por entes privados - enquanto conteúdo próprio, constitucionalmente consagrado, da jurisdição financeira, de que a competência para efectivar responsabilidades por infracções financeiras constitui, como sabemos, instrumento de tutela e salvaguarda específica⁽³⁷³⁾.

Diversas vias se abrem hoje ao Tribunal de Contas na fiscalização sucessiva da legalidade financeira, permitindo apurar a prática de infracções financeiras sem que, todavia, seja sua finalidade primordial a de sancionar ou responsabilizar⁽³⁷⁴⁾. A responsabilidade financeira, com a autonomia que já lhe conhecemos, há-de recair sempre (embora não exclusivamente, se existirem responsáveis solidários ou subsidiários) no "agente do facto", que até pode ser um mero *comptable de fait*. O que releva (na óptica do direito financeiro) é saber se a sua gestão ou actividade na realização de gastos teve por objecto dinheiros ou valores públicos, como critério decisivo de subordinação à jurisdição financeira. É que "les déniers publics brûlent la main de celui qui le touche"⁽³⁷⁵⁾, tanto bastando para tornar apli-

⁽³⁷³⁾Vd., para melhor fundamentação e desenvolvimento, Prof. SOUSA FRANCO, Finanças..., cit., 4ª ed., (1992), vol. I, págs. 458 e segs. (edição já posterior à elaboração do presente trabalho); e, do mesmo autor, as publicações do Tribunal de Contas (também posteriores a este nosso trabalho) O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com Natureza Jurisdiccional, Lisboa, 1993, assim, e O Controlo da Administração Pública em Portugal, Lisboa, 1993, págs. 34 e segs.

⁽³⁷⁴⁾ O Tribunal de Contas procede, em qualquer momento, à fiscalização sucessiva da legalidade financeira, não apenas com vista ao julgamento das contas mas também à emissão dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado, as contas das regiões autónomas e sobre os documentos de despesa dos serviços simples dos ministérios e das secretarias regionais; estes serviços, enquanto subsistirem, ficarão sujeitos à fiscalização da legalidade das suas despesas; pode o Tribunal, também, ser solicitado pela Assembleia da República ou pelo Governo a realizar inquéritos e auditorias a aspectos determinados da gestão financeira do Estado ou de outras entidades públicas, que por lei possam ser por ele apreciados, e deve entender-se que o pode fazer por iniciativa própria, dada a sua natureza de tribunal (cfr. arts. 1º, 16º, nºs 1, 2 e 5 e 68º, todos da LRTC).

⁽³⁷⁵⁾ BRAGA e LION, Traité de la comptabilité de fait, Paris, 1860., nº 40. O italiano TANGO nota, expressivamente, que «contabile», para efeitos da responsabilidade financeira, não é aquele que presta contas, mas aquele que gere dinheiros públicos (preste ou não contas); «non è contabile uno perché rende il conto, ma rende il conto chi appunto è contabile» (op. cit., n. (3)).

cável o instituto da responsabilidade financeira, como corolário que é de uma primordial responsabilidade pela gestão de bens públicos (sem prejuízo de outras responsabilidades, estudadas na Parte I, com que a *financeira* pode entrar em concurso real ou aparente).

37. VISÃO PROSPECTIVA

I - Que dizer do futuro? Para já, não ceder à tentação imobilista que levaria a adiá-lo, indefinidamente, como que acumulando ou fazendo persistir "erros que de longe vêm". O formalismo, a burocratização, o centralismo, a ineficiência, o desperdício - e, mais flagrantemente, a desresponsabilização e a impunidade latente - postulam a reforma efectiva e séria da Administração Pública (e da Administração financeira muito em particular), com o necessário reforço da melhoria e eficácia dos sistemas de controlo interno. Este controlo, aliás, não deverá alhear-se, além da conformidade legal das operações financeiras e da sua regularidade formal, do cumprimento de um princípio de "boa gestão financeira" cuja inserção no ordenamento jurídico- e hoje com maior intensidade - é indiscutível ⁽³⁷⁶⁾. Não é, pois, admissível, contrapô-lo ao conceito de legalidade financeira ⁽³⁷⁷⁾. Cada vez mais, é da administração que os cidadãos exigem contas: nas palavras de DEBBASCH, "as próximas revoluções dirigir-se-ão, sem dúvida, contra a Administração e não contra o poder político" ⁽³⁷⁸⁾.

II - É insofismável, nessa linha, o papel e a responsabilidade política que assume o Tribunal de Contas. O controlo externo que a ele incumbe leva a conjugar com os métodos de controlo desenvolvidos no âmbito da Administração a análise selectiva, feita por um órgão independente, com a natureza de tribunal, das irregularidades e das ineficiências ou dos des-

⁽³⁷⁶⁾Vejam-se, por exemplo, o Decreto nº 38053, de 12 de Novembro de 1951, arts. 1º e 2º; Decreto-Lei nº 313/82, de 5 de Agosto, art. 6º, nº 1; Lei de Enquadramento Orçamental (Lei Nº 6/91, de 20 de Fevereiro), arts 16º, "in fine" e 18º, nº 3; LRTC, arts. 16º, nº 1, «in fine» e 8º, al.f). No plano internacional, a orientação é clara quanto aos objectivos que hão-de nortear o controlo financeiro: legalidade, regularidade, eficácia, rendimento e economia da gestão pública (cfr. «Techniques de Contrôle des Finances Publiques permettant d'améliorer les résultats» (relatório do seminário ONU-INTOSAI em Viena, de 14 a 25 de Maio de 1979), Nova Iorque, 1980, págs. 5 e segs.

⁽³⁷⁷⁾Vd. supra, 27.

⁽³⁷⁸⁾Mélanges Trotabas, Madrid, 1974, págs. 11 e segs., cit. por MARTÍN BASSOLS COMA, «El principio de buena administración Y la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas», in El Tribunal de Cuentas en España, cit., pág. 286.

perdícios que não hajam sido aplacados no âmbito do controlo interno. É, na verdade, impossível controlar tudo na gestão pública, nem isso se pretende. "La jurisdiction financière doit savoir fermer les yeux sur des irrégularités mineures mais elle ne doit pas craindre de relever les pratiques inutilement onéreuses, les lacunes de l'action administrative et le faible rendement des interventions économiques ou sociales, les formes d'organisation inadéquates et le manque de coordination entre personnes publiques. Ses appréciations et propositions doivent intégrer des données complexes, tenir compte des servitudes et des résistances de tous ordres, devancer les objections prévisibles, revêtir la forme pédagogiquement la plus efficace"⁽³⁷⁹⁾.

Reforçou-se, por isso, na última reforma do Tribunal de Contas, o controlo sucessivo e abriram-se as portas à apreciação, mais em qualidade que em quantidade, segundo critérios técnicos e objectivos (que não prescindem de métodos importados da auditoria empresarial privada), dos comportamentos financeiros, relativos a funções, programas, projectos, actividades, contas e operações, em termos que melhor assegurem o interesse público acautelado pela legalidade financeira⁽³⁸⁰⁾. Mas essa reforma do Tribunal, não obstante a sua valia, tem que ser sensível à evolução da dinâmica geral do sistema financeiro público e, nessa medida, só pode entender-se como "pluriatípica", na expressão utilizada na discussão parlamentar que antecedeu a aprovação da LRTC⁽³⁸¹⁾. De outro modo não será possível esperar do Tribunal de Contas a missão elevada e complexa que tem a desempenhar no quadro das finanças públicas dos nossos dias.

III - Nada substitui a experiência do que venha a ser o controlo sucessivo da actividade financeira exercida pelo Tribunal de Contas nos próximos anos. Cada vez mais se acentua a tecnicidade que há-de caracterizar esse controlo e, em consequência, a necessidade de reforçar a sua vertente não jurisdicional, "sobretudo por via dos relatórios de apreciação baseados em procedimentos livres de verificação"⁽³⁸²⁾.

⁽³⁷⁹⁾ FRANCIS J. FÁBRE, «Réflexions...», cit., págs. 532 e seg.

⁽³⁸⁰⁾ Com vista a esta actividade, vd. arts. 16.º, 21.º, 29.º, 31.º e 32.º, da LRTC.

⁽³⁸¹⁾ Cfr. Diário da Assembleia da República, n.º 59, de 7 de Abril de 1989, pág. 2049. Além do mais, foi reconhecido que só o reforço logístico e em recursos humanos qualificados potenciaria as funções que se pretende ver cabalmente desenvolvidas, no futuro próximo, pelo Tribunal de Contas.

⁽³⁸²⁾ Prof. SOUSA FRANCO, prefácio supracit., pág. 47.

Revela-se todavia imprescindível, nos trilhos da reforma em curso (que a LRTC simplesmente inaugurou), articular o controlo técnico e o controlo propriamente jurisdicional do Tribunal. São funções substancialmente diversas, mas não opostas, do órgão supremo de controlo financeiro externo. Em ambas vai presente a "pedagogia" financeira que é forçoso transmitir a quantos gerem os dinheiros de todos, com a garantia pública, para aqueles e para a sociedade, da contraditoriedade e da publicidade dos actos do Tribunal ⁽³⁸³⁾.

A realidade das nossas finanças (e, afinal, a do nosso País), desaconselha qualquer complacência cómoda, e menos ainda justifica o alastrar da impunidade. Não há disciplina financeira sem responsabilidade. A responsabilidade financeira tem o sentido que é justificado pela prudência das decisões de justiça. E a sua oportunidade é reforçada pelas seculares dificuldades, mais de concretização prática do que jurídicas, em fazer funcionar a responsabilidade civil no contexto da mesma disciplina ⁽³⁸⁴⁾.

Em vários aspectos se reclamará revisão ou ajustamento do direito constituído; tivemos oportunidade de pôr em destaque alguns deles, apontando ou sugerindo soluções. Mas é a experiência aplicativa, mediadora, do Tribunal de Contas, que fará sentir, ou atenuar, essa necessidade, quando mais intensamente se lhe impõe conjugar "essas duas forças enormes(...)" que são, precisamente, a economia e a responsabilidade ⁽³⁸⁵⁾.

⁽³⁸³⁾Cfr. art. 209º da Constituição e arts. 30º e 63º da LRTC.

⁽³⁸⁴⁾Cfr. neste sentido, MAURICE DUVERGER, op. cit., pág. 414, que a propósito da responsabilidade civil dos administradores ou ordenadores assinala: "On a longtemps expliqué cette nonapplication par des difficultés juridiques - l'impossibilité de trouver un tribunal compétent, les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs se renvoyant la balle à ce sujet. En fait, la difficulté est d'ordre pratique: les sanctions civiles contre les administrateurs ne sont pas appliquées parce qu'elles sont évidemment inapplicables. Les diverses lois(...) ont pour but de donner à l'opinion publique une satisfaction de principe: elles ne peuvent rien faire de plus".

⁽³⁸⁵⁾Recordam-se as palavras lapidares de ARMINDO MONTEIRO (*Do Orçamento...*, cit., II, pág. 17), com actualidade renovada à face da evolução do sistema de controlo financeiro.

CONCLUSÕES

38. CONCLUSÕES

Ao longo do presente trabalho tivemos oportunidade de levantar alguns problemas, de apontar soluções, de formular críticas, de deixar pontos de reflexão. Importa, agora, em síntese, realçar o seguinte:

1 - A fiscalização da actividade financeira pública implica a responsabilização de quantos nela intervêm ou participam, administrando ou dispondo de dinheiros que, por serem públicos, a todos pertencem;

2 - Essa responsabilização conduz a apontar, aos sujeitos e entidades através dos quais se desenvolve aquela actividade, os erros e irregularidades a que deram origem, com as consequências legais daí advenientes para o autor dos actos (ou omissões) correspondentes;

3 - A ordem jurídica associa ao funcionamento interno da actividade financeira diversos conceitos de responsabilidade, como sejam a responsabilidade política, civil, criminal e disciplinar;

4 - Subsiste, além desses, o conceito de responsabilidade financeira, que releva da fiscalização jurisdicional cometida ao Tribunal de Contas;

5 - Distingue-se entre responsabilidade financeira e responsabilidade em geral por actos financeiros, que abrange diferentes formas de responsabilidades jurídicas (civil, criminal e, também, financeira) e a responsabilidade política (que respeita em exclusivo aos titulares de cargos políticos);

6 - Da responsabilidade política pela prática de actos financeiros distingue-se, por sua vez, a responsabilidade orçamental, que se baseia na obrigação de o órgão executivo do Estado (Governo) prestar contas do conjunto da execução orçamental perante o órgão legislativo (Assembleia da República), não implicando outras consequências directas senão políticas;

7 - Responsabilidade, na acepção jurídica, é a situação em que se encontra o sujeito que, tendo praticado um comportamento ilícito (por violador de deveres jurídicos), vê formar-se na sua esfera jurídica a obrigação de suportar certas sanções ou consequências desvantajosas;

8 - É com base na violação de deveres jurídicos dos funcionários e agentes públicos que se descortinou histórica e conceptualmente, a responsabilidade financeira;

9 - A responsabilidade financeira, pela sua função eminentemente reintegratória, foi desentranhada dos cânones da responsabilidade civil;

10 - No entanto, não sofreu as vicissitudes da evolução da responsabilidade civil "interna" dos funcionários e agentes públicos;

11 - Na verdade, a responsabilidade "interna" associada, no direito administrativo francês, aos "comptables publics", coexistiu com a irresponsabilidade em geral dos funcionários, e não veio a depender da distinção fundamental entre factos funcionais e factos pessoais;

12 - A responsabilidade financeira supõe a violação dos deveres jurídicos que recaem sobre quem guarda ou administra fundos públicos, mesmo que exerça essa actividade no plano "de facto"; por isso, não se confina a funcionários e agentes e pode atingir titulares de cargos políticos;

13 - Essa violação traduz uma infracção às normas que disciplinam a actividade financeira, isto é, ao direito financeiro;

14 - A responsabilidade que emerge dessa infracção só adquiriu progressiva autonomia quando se institucionalizou o controlo externo jurisdicional da actividade financeira;

15 - Até aí, com efeito, confundia-se com esquemas jurídicos sancionatórios de carácter geral e disciplinar (embora nas Ordenações Manuêlinas ressaltasse já a ideia de "restituição" exacta dos valores desviados ou dissipados);

16 - Por isso é aquela responsabilidade indissociável do exercício da jurisdição financeira, em cujo âmbito não cabe o conhecimento de outras responsabilidades, salvo a chamada responsabilidade administrativa por multa;

17 - É também com base em infracções financeiras, algumas de carácter processual, que o juiz financeiro aplica multas (cuja natureza parece corresponder, no sistema legal em vigor, ao ilícito contravencional);

18 - Essas multas, ao contrário da responsabilidade financeira, não derivam necessariamente da violação dos deveres jurídicos que impendem sobre quem guarda ou administra fundos públicos;

19 - Se, por um lado, a aplicação de multas é independente da responsabilidade financeira, nada impede que a mesma infracção seja duplamente constitutiva de responsabilidade financeira e de responsabilidade administrativa por multa;

20 - Não nos parece correcta a distinção, defendida por alguns autores e já adoptada pela jurisprudência do Tribunal de Contas, entre responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, identificando esta última a referida responsabilidade por multa;

21 - Os factos constitutivos, os princípios e regras e os fundamentos dessa responsabilidade por multa não coincidem com os da responsabilidade financeira que, aliás, na lei vigente, nunca se degrada em multa;

22 - Além do mais, a configuração da responsabilidade financeira no direito actual faz ressaltar uma função punitiva ou sancionatória que, por isso, não é exclusiva daquela multa;

23 - A responsabilidade financeira não prejudica a efectivação da responsabilidade criminal e disciplinar em que o infractor eventualmente incorra, afastando a lei, expressamente, a regra "non bis in idem";

24 - Maiores dificuldades podem surgir quando se pretenda cumular a responsabilidade civil e a responsabilidade financeira, dada a função essencialmente reintegratória de ambas;

25 - Haverá, nesse caso, que tomar em consideração, na efectivação de qualquer dessas responsabilidades, o valor das importâncias repostas ou a repor mediante decisão condenatória do Tribunal de Contas, ou da indemnização de prejuízos decorrentes da infracção financeira fixada pelo tribunal cível;

26 - No nosso sistema legal, ao contrário de alguns sistemas estrangeiros, a responsabilidade financeira distingue-se, com nitidez, da responsabilidade civil;

27 - Com efeito, é independente da consideração de qualquer prejuízo patrimonial, podendo a infracção que lhe dá origem ser meramente formal;

28 - O particularismo da responsabilidade financeira leva a considerar, como seus pressupostos, o controlo jurisdicional sucessivo da actividade financeira e a infracção financeira;

29 - O primeiro pressuposto permite assinalar que não há responsabilidade financeira onde se não exercita jurisdição financeira, através de decisões de um verdadeiro tribunal com eficácia constitutiva na esfera jurídica de outros sujeitos ou entidades, pela condenação em multas e/ou em reposições de verbas;

30 - A condenação em reposições que configura a responsabilidade financeira tem sido, no essencial, limitada aos exactores da Fazenda Pública e a outros responsáveis (individuais ou órgãos administrativos colegiais) das entidades prestadoras de contas de gerência, no termo desta;

31 - O ordenamento actual permite a fiscalização sucessiva da actividade financeira das entidades abrangidas na jurisdição do Tribunal de Contas, e por vias diversas além do processo de julgamento ou apreciação de contas;

32 - As infracções financeiras reclamam, na verdade, uma disciplina unitária, nada impedindo a condenação dos infractores em processo autónomo de responsabilidade na sequência da verificação ou exame das contas com vista ao exercício da função consultiva do Tribunal, ou de inquéritos e auditorias a aspectos determinados da gestão financeira pública;

33 - Definimos a responsabilidade financeira como a situação em que se encontra alguém que, em virtude da imputação de uma infracção financeira no âmbito do controlo jurisdicional sucessivo exercido pelo Tribunal de Contas, é obrigado a repor nos cofres públicos as importâncias abrangidas por aquela infracção;

34 - As infracções que dão lugar a essa obrigação de repor, mediante condenação do Tribunal, são o alcance (ou desvio) e o pagamento indevido;

35 - Alcance é o desaparecimento ou desvio de dinheiros ou valores públicos, provenientes de qualquer falta no cofre, ou sem saída documentada, atribuível a infidelidade ou a erros de cálculo ou outras irregularidades;

36 - Pagamento indevido é o acto de dispêndio de dinheiros públicos feito com violação das regras legais que disciplinam o processo da correspondente despesa pública, incluindo o que for efectuado em cumprimento de contratos concluídos sem acautelar as condições mais vantajosas para o Estado ou outro ente público;

37 - O objecto da obrigação de repor ordenada pelo Tribunal de Contas consiste na restituição ou devolução estrita das quantias abrangidas por alguma daquelas infracções, a que podem apenas acrescer juros de mora;

38 - Diferente é a obrigação de reposição ou restituição que impende sobre quem tenha recebido, indevidamente ou a mais, importâncias dos cofres do Tesouro, que é declarada e eventualmente relevada administrativamente;

39 - A relevação dessa obrigação de reposição por recebimentos indevidos não produz quaisquer efeitos em matéria de responsabilidade financeira, nomeadamente quanto ao sujeito ou entidade que autorizou ou determinou o pagamento indevido das mesmas quantias;

40 - A responsabilidade financeira depende da imputação moral da infracção ao seu autor e, por isso, da avaliação e graduação da correspondente culpa pelo Tribunal;

41 - Com tal não colide a presunção legal de culpa que recai sobre todos os responsáveis pelas contas submetidas à apreciação do Tribunal ou outros responsáveis de entidades objecto de fiscalização sucessiva, naturalmente ilidível;

42 - A eles cabe o ónus de demonstrar que a infracção não proveio de culpa sua no exercício de funções;

43 - Obrigado a repor deverá ser, invariavelmente, o "agente do facto";

44 - Em caso de alcance ou desvio e, analogicamente, também de pagamento indevido, poderão ser responsabilizados outros sujeitos, "estranhos ao facto", quando tenham irregularmente entregado a guarda dos fundos à pessoa que se alcançou, indicado ou nomeado pessoa não idónea que praticou o facto ou quando tenham procedido com culpa grave no exercício das funções de fiscalização que lhes incumbiam na gestão administrativa da entidade em causa;

45 - Essa responsabilidade corresponderá a um dever de pagamento subsidiário das quantias abrangidas pela infracção praticada, não deixando o Tribunal de considerar, na avaliação do grau de culpa, a índole das principais funções desses gerentes, dirigentes ou membros dos conselhos administrativos;

46 - A reposição deve fazer-se por forma solidária quando há pluralidade de responsáveis no mesmo plano de imputação (tanto "agentes do facto" como responsáveis "estranhos ao facto");

47 - A tal só deve obstar a diferenciação de culpas estabelecida pelo Tribunal, que pode relevar ou reduzir a obrigação de repor de qualquer infractor;

48 - Essa relevação ou redução está condicionada à verificação, devidamente fundamentada, da existência de mera culpa ou negligência do infractor;

49 - A culpa será avaliada por referência à actuação de uma pessoa normalmente diligente, tendo em conta os deveres jurídicos inerentes à actividade exercida;

50 - A obrigação de repor ordenada pelo Tribunal de Contas não é transmissível por morte, nem ao juiz financeiro compete conhecer de hipotético enriquecimento ilegítimo da herança do infractor;

51 - Os fundos comunitários que geram aplicações directas nos Estados membros da União Europeia operam a transferência de dinheiros cuja utilização há-de ser controlada na ordem interna;

52 - As infracções constitutivas de responsabilidade financeira são abrangidas pela noção comunitária de "fraude", tal como é caracterizada pelo Tribunal de Contas Europeu;

53 - O Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht, determinou a obrigação de os Estados membros combaterem a fraude contra os interesses financeiros das Comunidades através das mesmas medidas aplicadas internamente em protecção dos interesse financeiros nacionais;

54 - O Tribunal de Contas tem competência para a fiscalização dos dinheiros comunitários aplicados em Portugal, em cooperação com o Tribunal de Contas das Comunidades;

55 - Conquanto em matéria de competência jurisdicional não vigore essa cooperação, ao Tribunal de Contas nacional compete a efectivação da responsabilidade financeira por alcances ou desvios e por pagamentos

indevidos de dinheiros comunitários, em todo o âmbito da sua jurisdição própria;

56 - Poderá, assim, haver lugar a responsabilidade financeira, nomeadamente por pagamentos indevidos, quando as operações de despesa relativas a recursos ou dinheiros comunitários violarem a regulamentação nacional e comunitária aplicáveis;

57 - Quanto à regulamentação comunitária, a fiscalização deverá atender, essencialmente, à finalidade e às condições de atribuição e utilização dos dinheiros comunitários em causa;

58 - A aplicação da responsabilidade financeira, que envolve uma condenação judicial, tem sido caracterizada por uma pronunciada tendência absolutória do Tribunal de Contas;

59 - Essa experiência, caso subsista, pode propiciar o progressivo descrédito da actividade jurisdicional do Tribunal. não favorecendo a disciplina financeira que há-de pautar a gestão e a aplicação dos dinheiros e outros valores públicos;

60 - Há que conjugar a fiscalização jurisdicional e a fiscalização sucessiva de mera apreciação (não jurisdicional) do Tribunal de Contas, pois ambas se revelam imprescindíveis, nos nossos dias, ao controlo financeiro externo daquela gestão; a actividade propriamente jurisdicional — exercitada, nomeadamente, na efectivação da responsabilidade financeira — não se contrapõe à actividade fiscalizadora do Tribunal, antes a complementa.

BIBLIOGRAFIA

ALFAIA, João - Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público, Coimbra, 1985.

«Responsabilidade dos Funcionários e Agentes», in POLIS - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, vol.5, pp.482 e ss.

ALESSI, Renato - «Responsabilità Contabile», in Novissimo Digesto Italiano, XV, 3ªed.,Torino, 1957, pp.668 e ss.

ALLENDE, Rafael de Mendizábal - «La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas», in El Tribunal de Cuentas en España, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid,1982, pp.67 e ss.

AMARAL, Diogo Freitas do - A responsabilidade de Administração ao direito português, Lisboa, 1973.

Curso de Direito Administrativo, vol.I (reimp.), Coimbra, 1991.

ANDRADE, Manuel A.Domingues de - Teoria Geral das Obrigações 3ª ed., Coimbra, 1991.

ASCENSÃO, José de Oliveira - O Direito: Introdução e Teoria Geral, 6ª ed., Coimbra, 1991.

ASSINI, Nicola - Responsabilità di Diritto Pubblico e principi costituzionali, Milão, 1970.

BAUTISTA, José António Piqueras - «Aspectos sustantivos e procesales de la responsabilidad derivada de alcance en la administración de fondos publicos», in El Tribunal de Cuentas en España, Instituto de estudios Fiscales, Madrid, 1982, pp. 1159 e ss.

BARROS, Henrique da Gama - História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV, 2ªed., Lisboa, 1946.

BRAGA e LION - Traité de la comptabilité de fait, Paris, 1890.

BUJANDA, Fernando Sainz de - Lecciones de Derecho Financiero, 5ª ed., Univ. Complutense, Madrid, 1987.

CAETANO, Marcello - Manual de Direito Administrativo, 9ªed., Coimbra, 1983.

CAMPOS, João Mota de - Direito Comunitário, 2ªed., Lisboa, 1988.

CANOTILHO, J.J. Gomes e Moreira, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ªed., Coimbra, 1985.

CARDOSO, J. Alves, e SANTOS, M. Simas - Legislação das Finanças Públicas anotada, Lisboa, 1990.

CASTAGNÉ, André - «Contribution à la théorie de la responsabilité des fonctionnaires à l'égard de l'Administration en cas de cumul des responsabilités», in Revue de Droit Public et de la Science Politique, ano 74, tomo 74, Paris, 1958, pp. 676, e ss.

COLZI, Giorgio - «La Responsabilità dei Funzionari Pubblici», in Commentario Sistematico alla Costituzione Italiana, vol. I, Florença, 1950, pp. 247 e ss.

CORDEIRO, António Menezes - Direito das Obrigações, AAFDL, Lisboa, 1986 (reimpr.)

CORREIA, Eduardo - Direito Criminal, vol I, Coimbra, 1971 (reimpr.)

COSTA, M.J.Almeida - Apontamentos de História do Direito Português, (policopiado), 1982-83.

Direito das Obrigações, 4ªed., Coimbra, 1984.

CRUZ, Sebastião - Direito Romano (I - Introdução. Fontes), 3ªed., Coimbra, 1980.

D'ALESSIO, Francesco - «Concetto, obietto e natura del Diritto Finanziario», in Raccolta do Scritti di Diritto Pubblico in onore di Giovanni Vacchelli, Milão, 1938, pp. 167 e ss.

DERUEL, François - Finances Publiques, 6ªed., Dalloz, Paris, 1986.

DUVERGER, Maurice - Finances Publiques, 7ªed., P.U.F., Paris, 1971.

ENGISCH, Karl - Introdução ao pensamento jurídico, trad. port. 5ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1979.

ESPOSITO, Carlo - «La Responsabilità dei Funzionari e Dipendenti Pubblici secondo la Costituzione», in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, ano 1, nº 2, Milão, Abril-Junho 1951, pp. 325 e ss.

FABRE, Francis-J. - Le Controle des Finances Publiques, Paris, 1968.

«Refléxions sur l'institution de chambres régionales des comptes», in Études de Finances Publique (Mélanges en l'honneur de M. le Professeur Paul Marie Gaudemet), Paris, 1984, pp. 521 e ss.

FALLA, Fernando Garrido (e OUTROS) - Comentarios a la Constitución, Madrid, 1985.

FAZIO, Giuseppe - Il Bilancio dello Stato (La funzione e la gestione del bilancio nel sistema giuridico ed economico), 3ªed., Milão, 1985.

FERREIRA, Manuel Cavaleiro de - Direito Penal Português, vol. I (Parte Geral), Soc. Cient. da U.C.P., Lisboa, 1982.

FRANCO, António L. de Sousa - Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro, vol. I, Lisboa, 1974.

Finanças Públicas e Direito Financeiro, 2ªed., Coimbra, 1988.

GARRI, Francesco - «Rassegna di Giurisprudenza sulla Responsabilità Amministrativa degli Impiegati dello Stato (1951 - 1963)», in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, ano XIV, Milão, 1964, pp. 426 e ss.

«Rassegna di Giurisprudenza sulla Responsabilità Contabile degli Agenti dello Stato (1951 - 1963)», in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, ano XIV, Milão, 1964, pp. 957 e ss.

GAUDEMET, Paul Marie - Précis de Finances Publiques, tomo I, Paris, 1970.

GENNARO, Giovanni De - Scritti di Diritto Pubblico, vol. III, Milão, 1955.

GIMÉNEZ, José A. Pajares, e GUIJARRO, Javier Medina - Tribunal de Cuentas - Documentación Comunitária y Legislación Estatal y Autonómica, Madrid, 1988.

GONÇALVES, Maria Manuela Mateus - «O processo no Tribunal de Contas», in Boletim Trimestral do Tribunal de Contas, nº 32, Dezembro 1987, pp. 7 e ss.

HESPANHA, António Manuel - História das Instituições (Épocas medieval e moderna), Coimbra, 1982.

INGROSSO, Gustavo - Diritto Finanziario, Nápoles, 1954.

JORGE, Fernando Pessoa - Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil, Lisboa, 1968.

Direito das Obrigações, 1º vol., AAFDL, 1975-76.

KOK, Chris - «The Court of Auditors of the European Communities: the other European Court in Luxembourg», in Common Market Law Review, vol.26, nº3, pp. 345 e ss.

LABAND, Paul - Le Droit Public de L'Empire Allemand, ed. francesa, vol. II, Paris, 1980.

LAFERRIÈRE, Julien e Waline, Marcel - Traité Élémentaire de Science et de Législation Financière, Paris, 1952.

LAFUENTE, António Martínez - «El Tribunal de Cuentas y el control de los ingresos publicos», in El Tribunal de Cuentas en España, vol.II, Instituto de Estudos Fiscales, Madrid, 1982, pp. 877 e ss.

LAPATZA, Juan J. Ferreiro - Curso de Derecho Financiero Espanõl, 11ªed., Madrid, 1989.

LAUBADÈRE, André de - *Traité de Droit Administratif*, 8^a ed., Paris, 1980.

LOUSADA, Celso - *Responsabilidades financeiras (subsídios para um estudo)*, Lisboa, 1959.

LIMA, Fernando A. Pires de e VARELA, João de Matos Antunes - *Código Civil Anotado*, vol. II, Coimbra, 1968.

MACHADO, João Baptista - *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1983.

MAGNET, Jacques - *Les comptes publics*, Paris, 1974.

MAGALHÃES, Lídio de - «Notas sobre a responsabilidade financeira», in *Revista do Tribunal de Contas*, nº5, 6, Janeiro - Junho 1990, pp. 15 e ss.

MAIORCA, Carlo - «Responsabilità - teoria generale», in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, Milão, 1988, pp. 1004 e ss.

MARTÍNEZ, Pedro Soares - *Introdução ao Estudo das Finanças*, Lisboa, 1967.

Da Personalidade Tributária, 2^aed., Lisboa, 1969.

Comentários à Constituição Portuguesa de 1976, Lisboa, 1978.

Manual de Direito Fiscal, Coimbra, 1983.

MARTINS, Guilherme d'Oliveira - *Constituição Financeira*, 2^o vol, AAFDL, 1984/5.

O Ministério das Finanças (subsídios para a sua história no bicentário da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda), Lisboa, 1988.

MELE, Eugénio - *La responsabilità dei dipendenti e degli amministratori pubblici*, 2^aed., Milão, 1987.

MIRANDA, Jorge - As Constituições Portuguesas, Lisboa, 1981 (reimpr.).

MONTAGNIER, Gabriel - Principes de Comptabilité Publique, 2ª ed., Dalloz, Paris, 1981.

MONTEIRO, Armindo - Do Orçamento Português, tomo II, Lisboa, 1922.

MONTORO, Manuel Nofuentes García - «La Función Jurisdiccional del Tribunal de Cuentas en la Constitución, la doctrina y en la actuación procesal», in El Tribunal de Cuentas en España, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, pp. 1039 ss.

MORENO, Carlos - «O Controlo do Tribunal de Contas das Comunidades», sep. Revista do Tribunal de Contas, nº4 (s.d.).

NAVARRO, Luís Lopes - Funcionários Públicos, 2ª ed., Lisboa, 1941.

PEREIRA, Ernesto da Trindade - O Tribunal de Contas, T.C., 1962.

PERRONE, Benito (e OUTROS) - Buon andamento della pubblica amministrazione e responsabilità degli amministratori, Quaderni di Ius-titia, nº 35, Milão, 1984.

SANTANIELLO, Giuseppe (dir.) e SEPE, Onorato - Trattato di Diritto Amministrativo, vol. XVII - «La Giurisdizione Contabile», Pádua, 1989.

SCHIAVELLO, Luigi - «Il Processo Contabile nei confronti degli amministratori, agenti e dipendenti degli enti territoriali e degli altri enti pubblici», in Revista Trimestrale do Diritto Pubblico, 4, Milão, 1984, pp. 932 e ss.

Responsabilità contabile, formale e amministrativa, Nápoles, 1987.

«Responsabilità contabile», in Enciclopedia del Diritto, vol. XXXIX, Milão, 1988, pp. 1381 e ss.

SILVEIRA, Luís Espinha da - «Aspectos da evolução das finanças públicas portuguesas nas primeiras décadas do séc. XIX (1800-27)», in *Análise Social*, vol. XXIII (97), 1987 (3º), pp. 505 e ss.

STRASSER, Daniel - *Les Finances de l'Europe*, 6ª ed., Paris, 1990.

RAU, Virginia - *A Casa dos Contos*, Coimbra, 1951.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira - *Lições de Finanças Públicas*, 2ªed., Coimbra, 1984.

RIVERO, Jean - *Droit Administratif*, 12ªed., Dalloz, Paris, 1987.

TAVARES, José, e MAGALHÃES, Lídio de - *Tribunal de Contas (legislação anotada)*, Coimbra, 1990.

TEIXEIRA, António Braz - *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, AAFDL, 1989.

TELLES, Inocência Galvão - *Direito das Sucessões - noções fundamentais*, 5ª ed., Coimbra, 1985.

Direito das Obrigações, 6ª ed., Coimbra, 1989.

TORRES, Ruy d' Abreu - «Erário Régio», in *Dicionário de História de Portugal* (dir. de Joel Serrão), vol. II, pp. 67 e ss.

TROTABAS, Louis - *Précis de Science et de Législation Financière*, Paris, 1931.

Finances Publiques, Dalloz, Paris, 1964.

TROTABAS, Louis e Cotteret, J.-M. - *Droit Budgétaire et Comptabilité Publique*, Paris, 1978.

TROTABAS, Louis e ISOART, Paul - *Manuel de Droit Public et Administratif*, 20ªed., Paris, 1982.

VARELA, João de Matos Antunes - Das Obrigações em geral, 6ª ed., Coimbra, 1989.

VERVAELE, John - «La Communauté Économique Européenne face à la fraude communautaire. Vers um espace pénal communautaire?», in Revue de Science Criminelle et Droit Pénal Comparé, nº 1, Janeiro-Março 1990, pp. 29 e ss.

AUDITORIA E INTEGRAÇÃO A EXPERIÊNCIA DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA*

por: António de Sousa Franco**

* Comunicação apresentada no II Congresso Internacional de Auditoria Integrada, Buenos Aires, 7.06.1995. Esta comunicação foi apresentada em versão bilingue, sendo o seu título em língua castelhana «Auditoria y integracion - la experiencia de la integracion europea».

** Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas.

SUMÁRIO

- 1. Objecto da comunicação**
- 2. O Tribunal de Contas Português**
- 3. O Tribunal de Contas Europeu**
- 4. A articulação das ISC na União Europeia**
- 5. O controlo no âmbito da integração europeia**
 - 5.1. Auditoria integrada**
 - 5.2. A dinâmica do controlo**
 - 5.2.1. A evolução da integração europeia**
 - 5.2.2. A evolução das necessidades de controlo**
 - 5.3. As experiências realizadas**
 - 5.4. Alargamento do âmbito das auditorias**
 - 5.4.1. O controlo do IVA nas transacções intracomunitárias**
 - 5.4.2. O controlo dos auxílios do Estado**
 - 5.4.3. Declaração de fiabilidade**
 - 5.5. Perspectivas de futuro**

SÍNTESE

A comunicação apresentada pelo Autor incide, na sua essência, sobre questões actuais da auditoria integrada inseridas num processo de integração específica que é o processo de integração europeia.

Num processo dinâmico de integração, como é o da integração europeia, também o controlo financeiro deverá ser dinâmico, acompanhando-o, nas mais diversas formas, sob pena de perder a sua razão de ser.

É neste espírito que tem evoluído o controlo financeiro no âmbito da integração europeia, em que, relativamente a cada nova fase de integração, novas questões de auditoria se apresentam como desafio.

É assim que, depois de uma breve apresentação do Tribunal de Contas Português e do Tribunal de Contas Europeu, o Autor descreve e analisa o rico processo de cooperação que tem sido desenvolvido entre todos os Tribunais de Contas da União Europeia, sobretudo após a concretização do mercado interno comunitário.

Aspectos especiais de auditoria são indicados pelo Autor, de que se destacam o *controlo do IVA nas transacções comunitárias* e o *controlo dos auxílios dos Estados*.

Finalmente, põe-se em relevo as questões que no momento presente se encontram em discussão e carecidas de solução a curto prazo.

1. OBJECTO DA COMUNICAÇÃO

A integração europeia tem constituído uma experiência da maior importância e com características singulares em termos mundiais.

O avanço da integração entre os Estados - sobretudo, no caso europeu e até à fase actual, a integração económica, sem prejuízo das suas componentes jurídicas e políticas, cada vez mais importantes - tem implicado o alargamento do âmbito das acções de controlo a exercer pelas Instituições Superiores de Controlo (ISC) que exercem a sua acção no espaço geográfico que, com um alargamento progressivo desde 1957, constitui a Comunidade, hoje, após o Tratado de Maastricht de 1992, União Europeia. Na verdade, constituída por seis Estados fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos), a Comunidade foi-se sucessivamente alargando aos quinze Estados que a integram hoje, tendo esta dinâmica de alargamento particular força no momento presente, em interacção com o aprofundamento. Por outras palavras, a Comunidade está num momento em que, após o fim do comunismo, expresso na queda do muro de Berlim, tende a alargar-se a mais Estados e povos europeus e, ao mesmo tempo, a aprofundar o sentido da integração.

Recordo também, porque a integração europeia em muitos aspectos está inspirando outras experiências de integração - e em particular o MERCOSUL constituído pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai -, que a Comunidade Europeia nasceu para constituir uma união aduaneira no domínio comercial e um mercado comum com livre circulação dos factores de produção entre os espaços dos Estados-membros. Foi progredindo ao longo do tempo, combinando a harmonização do Direito e a coordenação de políticas (com coordenação das políticas nacionais, adopção de políticas comunitárias ou combinação de uma com outra destas soluções) até chegar a patamares próximos de um estágio mais avançado de evolução, que, após o Acto Único Europeu de 1986 e o Acordo da União Europeia de 1992, entrado em vigor em 1993, corresponde à assunção clara do objectivo de uma união económica e monetária (UEM), com elementos constituídos por uma harmonização de estruturas e políticas económicas e pela moeda única europeia, e bem assim pelo reforço da coesão e da solidariedade no domínio social entre os Estados-membros, a isto acrescentando elementos de união política sem os quais a união económica e monetária não seria sequer viável e que podem ter, ou não, fundamento autónomo. A coesão foi reforçada pelo Acto Único Europeu de 1984 e os elementos de união política, a par com a previsão do projecto da moeda única, foram introduzidos no Tratado da União Europeia assinado em

1992 e entrou em vigor em 1993, que instituiu uma cidadania europeia e previu uma política externa e de segurança comum, além de alargar o âmbito das políticas comunitárias e definir as metas e os calendários da moeda única. Neste momento, a par da negociação da entrada de novos Estados - que constitui o processo de alargamento -, encontra-se em preparação como que uma nova «revisão constitucional», através da organização das conferências intergovernamentais, que em 1996 e 1997 definirão o futuro da União Europeia para o início do próximo século.

No âmbito deste processo complexo de integração europeia, assume grande importância o controlo financeiro externo independente, hoje a cargo, na União Europeia, do Tribunal de Contas Europeu, que é uma das cinco instituições fundamentais da Comunidade (a par do Conselho que representa os Estados, do Parlamento Europeu directamente eleito pelos povos das nações europeias, da Comissão que chefia o Executivo permanente e do Tribunal de Justiça) e também pelos tribunais de contas ou auditorias gerais - todas elas Instituições Superiores de Controlo (ISC) - dos Estados-membros da Comunidade. A organização e competência do Tribunal de Contas Europeu e as relações entre as diversas ISC dos quinze Estados-membros constituem hoje uma estrutura polimórfica de controlo que é importante a vários títulos e determina necessariamente o modo como se define a organização e competência das estruturas nacionais de controlo dos Estados-membros, entre os quais está o meu País: Portugal.

O enfoque nacional da fiscalização comunitária, sem prejuízo da influência que esta exerce no próprio controlo externo exercido sobre as finanças públicas dos Estados-membros, é muito importante e revelador. A fiscalização financeira nos Estados-membros já não pode conceber-se hoje fora do marco definido pelo movimento da União Europeia.

Há, além disso, razões adicionais:

1) - No sector público do conjunto da Comunidade, estima-se que um pouco menos de 2% do produto comunitário seja constituído por receitas e gastos comunitários fiscalizados pelo Tribunal de Contas Europeu, com a colaboração das instituições nacionais, e cerca de 98% do sector público total será constituído pelos sectores públicos nacionais fiscalizados pelas Instituições Superiores de Controlo nacionais. O co-financiamento de dinheiros comunitários com dinheiros nacionais alarga a influência dos critérios comunitários sobre a afectação de verbas nacionais, em particular no domínio do investimento (formação profissional, infra-estruturas europeias de interesse comum, desenvolvimento regional, política de reestruturação da agricultura e das pescas).

2) - Na modernização do Tribunal de Contas português, bem como na constante adaptação ao progresso das outras Instituições Superiores de Controlo nacionais, as tarefas e métodos comuns, resultantes de acções empreendidas em colaboração com o Tribunal de Contas Europeu ou mesmo com outras instituições nacionais, exercem uma influência decisiva, não apenas nas tarefas concretas de controlo, mas sobretudo nos conceitos e nas metodologias de fiscalização.

3) - Por isso, pode dizer-se que a actuação conjunta e o carácter misto do controlo determinam, cada vez mais, uma dinâmica europeia de fiscalização, que influencia decisivamente os Estados nacionais e, por isso, os conceitos e metodologias de controlo tendem a ser cada vez mais comuns às diversas instituições nacionais e, também, ao controlo dos dinheiros comunitários exercido pelo Tribunal de Contas Europeu em contacto com as instituições nacionais. Os conceitos, métodos e tarefas de controlo no espaço europeu tendem pois a aproximar-se e a ser cada vez mais comuns, resultando de uma interacção fecunda entre as várias tradições nacionais e os dois modelos de controlo: o de Tribunal de Contas - dominante no espaço da União Europeia - e o de Auditoria-Geral - dominante no Mundo, mas minoritário na União Europeia.

Por estas razões somos conduzidos a tratar de questões de abrangência do conceito de *auditoria*, que cada vez tem tendência para ser mais lata - sendo o caso europeu um perfeito exemplo dessa dinâmica, em função do próprio alargamento das áreas vertentes da actividade económico-social que passam a ser subordinadas a poderes supranacionais.

Surge-nos, também, naturalmente, a necessidade de nos determos sobre o conceito de *auditoria integrada*, já que o mesmo se relaciona estreitamente com as novas obrigações de controlo surgidas por força do aprofundamento do Mercado Único Europeu e poderá responder cabalmente às necessidades que progressivamente se vão desenvolvendo.

Com o objectivo de consubstanciar a evolução das práticas e conceitos de auditoria no espaço da União Europeia, apresentar-se-ão algumas experiências desenvolvidas nesse âmbito.

Antes porém, considera-se do maior interesse dar a conhecer de uma forma global e sintetizada a organização e competência do Tribunal de Contas português e a do Tribunal de Contas Europeu (TCE), bem como as relações que se têm estabelecido entre as diversas Instituições Superiores de Controlo comunitária e nacionais.

2. O TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS

O Tribunal de Contas de Portugal (TCP) é o órgão supremo de controlo financeiro externo, de natureza colegial, instituído pela Constituição como um verdadeiro Tribunal, sendo por isso detentor de poderes especificamente jurisdicionais.

Mas nem sempre assim foi.

As características que se lhe conhecem e as competências que actualmente exerce, são fruto das reformas empreendidas através de mais de 600 anos e da adaptação à evolução de métodos e técnicas e à nossa própria História. No entanto, não cabe aqui relatar todas as mudanças (e muitas foram) mas tão somente referir brevemente alguns marcos fundamentais da sua história recente:

A Constituição de 1976 integrou o Tribunal de Contas português no âmbito dos tribunais, definiu a sua competência, fixando igualmente um prazo para a adaptação da legislação vigente ao texto constitucional.

Para este efeito foram constituídas diversas comissões incumbidas de efectuar a revisão da legislação do Tribunal e estudar a sua reforma.

Entre as alterações verificadas, merece referência a regionalização do Tribunal e a elaboração do anteprojecto da lei de reforma pelo próprio Tribunal de Contas na qual se incluiu o propósito de alargamento da sua acção de fiscalização aos aspectos económico e financeiro da economia, eficácia e eficiência, não se limitando à apreciação da sua legalidade e regularidade jurídico-formais.

A revisão constitucional de 1989, veio dar um novo e importante contributo na evolução deste órgão de soberania, alargando o seu âmbito de fiscalização à possibilidade de lhe ser cometida pela legislação ordinária novas ou mais amplas atribuições de fiscalização por esta permitidas.

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias em 1986 constituiu também outro marco importante no relacionamento do país e das suas instituições com as instituições comunitárias e também com as instituições que, nos outros Estados-membros lhe correspondem.

Consequentemente, passam a existir em Portugal finanças supranacionais, distintas dos sectores públicos internos (administrativo e empresarial) impondo-se também o Direito Financeiro Comunitário susceptível de aplicação directa e dotado de primazia sobre o Direito nacional.

Assim, foram cometidas novas competências e funções ao TCP nomeadamente a de interlocutor nacional do TCE, bem como de cooperação com as diversas instituições superiores de controlo nacionais (hoje nove

tribunais de contas - aos quais há que adicionar o próprio TCE - e seis auditorias-gerais.

Num quadro constitucional já renovado, a **Reforma do Tribunal de Contas** foi aprovada pela Lei 86/89, de 8 de Setembro, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1990.

A independência do Tribunal de Contas foi claramente reforçada com o facto de os seus Serviços de Apoio, que se chamam «Direcção-Geral», deixarem de ser um departamento integrado administrativamente no Ministério das Finanças, passando a depender, também neste aspecto, exclusivamente do Tribunal e do seu Presidente.

Também o âmbito da fiscalização prévia foi reduzido e muitos dos actos anteriormente a ela sujeitos deixaram de o estar, introduzindo-se por outro lado a figura do visto tácito.

Em contrapartida, pretendeu-se melhorar a qualidade do controlo sucessivo efectuado e, ao invés de uma fiscalização tradicional, exaustiva, mas necessariamente pouco rigorosa, contrapõe-se actualmente uma fiscalização incidindo em determinadas entidades seleccionadas anualmente, de acordo com critérios bem definidos.

Na perspectiva da articulação entre o controlo externo e o bom funcionamento do sector público controlado, começou-se a privilegiar o controlo dos sistemas, a análise de controlo interno e a avaliação da sua fiabilidade e segurança e a inserção do controlo externo do Tribunal, quer nos planos da regularidade e da legalidade quer no da correcção e boa gestão financeira, como última linha do sistema de controlo financeiro global.

Além de modernizar-se, o TCP teve, desde 1986, de integrar-se na rotina das tarefas e acções comunitárias. Por isso, nos últimos anos, o TCP reorganizou-se de modo a adaptar-se às suas novas competências por via da integração de Portugal nas Comunidades Europeias (que doravante designaremos pelo seu nome actual: União Europeia)⁽¹⁾.

A Lei 86/89, de 8 de Setembro ao atribuir ao TCP [alínea g) do artº 8º] competência para fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia vem ao encontro do previsto no nº 3 do artº 188-C do Tratado de Roma: “A fiscalização nos Estados-membros será feita em colaboração com as instituições nacionais de fiscalização”.

Estas disposições conduziram a um alargamento das relações de cooperação já anteriormente existentes, traduzindo-se, na prática, na organi-

⁽¹⁾ Em 1957 foram criadas três Comunidades, progressivamente fundidas em uma só Comunidade Europeia, que desde o Tratado de Maastricht (1992) é chamada União Europeia.

zação e acompanhamento das auditorias realizadas pelo TCE e pelas ISC nacionais no domínio dos fundos estruturais, nas relações com as outras ISC, na participação nas reuniões anuais do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas e dos Agentes de Ligação.

Nestes contactos multilaterais são objecto de discussão, análise e aprovação resoluções sobre temas que se irão repercutir na fiscalização financeira exercida em cada Estado-membro.

3. O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

O Tratado de Bruxelas de 1975 atribuiu o poder de fiscalização externa do Orçamento Comunitário ao Tribunal de Contas das Comunidades Europeias (União Europeia), órgão unificado da Comunidade que o mesmo Tratado criou e começou a funcionar em 1977.

Anteriormente, o órgão que exercia este tipo de fiscalização era a Comissão de Fiscalização de Contas das Comunidades Europeias que, desde 1965, tinha por sua vez substituído as anteriores Comissões de Fiscalização da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEa).

Diferentemente dos órgãos anteriores, o Tribunal dispõe de autonomia administrativa e financeira, isto é, possui um orçamento de despesas e um quadro próprio de efectivos e são-lhe reconhecidos poderes de gestão independente.

Após as alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia, o artigo 188º- A do Tratado da Comunidade Europeia determina que: “A fiscalização das contas é efectuada pelo Tribunal de Contas”. A sua designação correntemente utilizada passou a ser, por deliberação do próprio Tribunal, a de Tribunal de Contas Europeu (TCE), embora nos actos jurídicos se mantenha a designação tradicional de Tribunal de Contas das Comunidades Europeias.

Os membros do Tribunal de Contas, actualmente em número de quinze (1 por cada Estado-membro), são escolhidos de entre personalidades que pertençam ou tenham pertencido, nos respectivos países, a instituições de fiscalização externa ou que possuam uma qualificação especial para essa função. Devem oferecer todas as garantias de independência.

De notar que a nomeação dos membros do TCE obedece a um sistema distinto do utilizado relativamente à Comissão ou ao Tribunal de Justiça, cujos membros são nomeados de comum acordo pelos Governos dos Estados-membros. No caso do TCE a nomeação é feita pelo Conselho após

consulta ao Parlamento Europeu, tal como sucede relativamente ao Comité Económico e Social e ao Comité Consultivo da CECA.

Os membros do TCE podem ser reconduzidos. Elegem entre si, por três anos, o Presidente do Tribunal, cujo mandato é renovável.

Exercem as suas funções com plena independência e no interesse geral das Comunidades. No cumprimento dos seus deveres, não solicitam nem aceitam instruções de nenhum Governo nem de nenhum organismo.

Abstêm-se de qualquer acto incompatível com a natureza das suas funções e não podem, enquanto as mesmas durarem, exercer qualquer outra actividade profissional.

O TCE examina as contas relativamente à totalidade das receitas e despesas da Comunidade (Orçamento Geral da União Europeia). Examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas e deve garantir a boa gestão financeira.

A fiscalização do TCE é feita com base em documentos e, se necessário, no próprio local junto das instituições da Comunidade e nos Estados-membros. A fiscalização nos Estados-membros será feita em colaboração com as instituições nacionais de fiscalização ou, se estas para tal não tiverem competência, com os serviços nacionais competentes. Em Portugal esta colaboração é estabelecida com o Tribunal de Contas nacional, interlocutor do TCE.

O Tribunal de Contas elaborará um relatório anual após o encerramento de cada ano financeiro o qual é transmitido às instituições da Comunidade e publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, acompanhado das respostas das referidas instituições auditadas às observações do Tribunal de Contas.

Observa-se que foi com o Tratado da União Europeia que o TCE passou a ser incluído no âmbito das instituições comunitárias (Parte V do Tratado), a par do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão e do Tribunal de Justiça.

De notar ainda a importante atribuição que lhe foi conferida pelo Tratado da União Europeia, já que deverá enviar “ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem” (Artigo 188º C do Tratado da CE).

4. A ARTICULAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO NA UNIÃO EUROPEIA

Apesar de cada Instituição Superior de Controlo ser um caso específico, variando de acordo com as suas próprias tradições e necessidades nacionais, podemos dizer que se agrupam em dois sistemas distintos: o sistema do Tribunal de Contas e o sistema do Auditor-Geral.

O sistema do Tribunal de Contas, em geral, caracteriza-se por ter uma estrutura colegial, em regra com poderes jurisdicionais e com maior autonomia relativamente ao Parlamento. Estão neste caso a Alemanha, a Bélgica, a Espanha, a França, a Grécia, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos e Portugal.

No sistema de Auditor-Geral configura-se um órgão em regra singular, desprovido de poderes jurisdicionais, exercendo o controlo financeiro através de relatórios ou pareceres, dirigidos aos responsáveis ou tornados públicos, que apontam as deficiências verificadas em determinada acção de inspecção ou auditoria e as recomendações formuladas para a melhoria da regularidade ou da correcção operacional no futuro. Este sistema funciona na Dinamarca, Irlanda, Finlândia, Suécia, Reino Unido e Áustria.

A articulação entre o Parlamento, entidade fiscalizadora suprema política e a instituição superior de controlo financeiro jurisdicional ou técnico, também como resultado da influência do sistema anglo-saxónico é uma tendência dominante dos tempos modernos: em vez de o Tribunal de Contas enviar anualmente ao Parlamento um relatório sobre a Conta Geral do Estado e, em muitos casos, mais nada (como sucedia até há pouco em Portugal), passa-se a atribuir ao Parlamento importantes funções na designação de alguns juizes, a criar, à semelhança do “Public Accounts Committee” inglês, órgãos próprios nos quais a colaboração com o Tribunal de Contas é importante - Comissão de Controlo Orçamental no Parlamento alemão e no Tribunal da Comunidade Europeia; Comissão Mista para o Tribunal de Contas nas Cortes Espanholas, por exemplo; a colaboração entre Parlamentos e ISC torna-se então estreita e frequente, quando não permanente.

A influência dominante do modelo anglo-saxónico leva, ainda, a que se criem tribunais de contas sem poderes jurisdicionais, apostando na independência e subvalorizando a jurisdição (é o caso do Tribunal de Contas Europeu), ou que tribunais de contas outrora amplamente providos de poderes jurisdicionais vejam estes reduzidos ao mínimo ou a praticamente nada (é o caso da Alemanha).

O movimento para o alargamento ao controlo operacional de gestão da competência dos tribunais de contas mais formalmente jurisdicionais é também comum aos órgãos de controlo da União Europeia (além do caso português, aponta-se o caso italiano e o caso belga, bem como as propostas pendentes da reforma do Tribunal de Contas do Luxemburgo).

No entanto, apesar destas diferenças estruturais, o que existe de comum entre estes tipos de instituições é mais forte do que aquilo que as separa, e é isso que permite a estreita colaboração e a crescente comunidade de conceitos entre as diversas instituições, reforçando, aliás, esse movimento no sentido da assimilação funcional e operacional entre todas elas (o tempo dirá se tal movimento chegará, como tudo indica, a gerar semelhanças crescentes também no domínio orgânico ou estrutural).

Com efeito trata-se de instituições com as seguintes características:

Serem órgãos integrados no aparelho do Estado, normalmente com estatuto constitucional.

Serem órgãos independentes, mesmo quando exista um estreito vínculo de articulação especial com o Parlamento, nesse sentido se distinguindo de órgãos de controlo interno do próprio Estado integrados na Administração, mesmo dotados de independência técnica.

Serem órgãos que têm por função exercer o controlo financeiro externo, independente e supremo.

Serem órgãos públicos, por isso se distinguindo das entidades privadas que exercem auditoria.

Serem órgãos que têm funções e poderes de controlo financeiro, jurídico ou de mérito técnico, distinguindo-se assim, tanto dos outros tribunais, como dos serviços de auditoria dependentes da Administração ou Governos ou dos Parlamentos.

Este conjunto de características delimita órgãos bem individualizados, que apesar das suas diferenças, muito acentuadas de país para país em razão da respectiva orgânica de Estado e da respectiva tradição histórico-financeira, não deixam de se identificar entre si no essencial, são órgãos independentes e supremos do Estado.

Acresce ainda que todas as Instituições Nacionais de Controlo, bem como o Tribunal de Contas Europeu, como órgãos integrantes da União Europeia, desempenham um papel fundamental no controlo das operações comunitárias.

O mercado interno comunitário, consubstanciado essencialmente na liberdade de circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais exigir

por parte de todas as ISC uma harmonização dos procedimentos e técnicas utilizadas, tornando extremamente importante a troca de informações e uma cooperação reforçada, com vista à uniformização de critérios e mesmo à interpretação da própria legislação comunitária; exige-o também o número e qualidade crescentes das políticas comunitárias ou comuns da União Europeia e os poderes funcionais e financeiros que para as prosseguir são atribuídos aos órgãos e serviços da União.

Traduziu-se esta harmonização por um lado, em acções concretas e por outro em propostas a desenvolver num futuro próximo e que foram entre outras: a apreciação pelas INC do Manual de Auditoria elaborado pelo TCE, a introdução de um sistema de programação (anual ou plurianual) articulado de controlo, a realização de acções de formação profissional programadas e levadas a cabo em comum, a criação de um sistema de troca de informações, a existência de uma estrutura de coordenação das acções a desenvolver presidida pelo TCE e pelas INC em regime de rotatividade.

Também, como já se referiu, o controlo exercido nos Estados-membros pelo Tribunal de Contas Europeu é feito em ligação com as INC, constituindo estas o interlocutor privilegiado daquele.

A função de interlocutor traduz-se por um lado no estudo e acompanhamento constante da evolução da organização e funcionamento da Administração Pública, no que respeita às suas relações com a Comunidade, nos vários sectores, prestando toda a informação solicitada ao TCE; por outro lado, na organização das missões de fiscalização nos Estados respectivos pelas ISC, de acordo com os objectivos previamente definidos.

Com o objectivo de facilitar as relações acordou-se na designação de um representante por cada Instituição - o Agente de Ligação.

Ao Agente de Ligação cabe, em resumo, organizar as missões de controlo do Tribunal de Contas Europeu e em geral, tratar dos assuntos conexos com a função de interlocutor.

Os Agentes de Ligação reúnem-se uma ou duas vezes por ano na sede do Tribunal de Contas da Comunidade, no Luxemburgo ou num país membro, a fim de tratarem de problemas surgidos no âmbito do controlo comunitário.

As conclusões ou propostas saídas destas reuniões são, posteriormente, transmitidas aos Presidentes dos respectivos Tribunais para do Comité de Contacto dos Presidentes; que surge da necessidade de discutir e resolver pontos de interesse e problemas comuns aos Estados-membros. Pelo que, periodicamente, os respectivos Presidentes se reúnem para análise de temas de interesse comum e resolução das questões que as relações entre

as Instituições a que presidem suscitam. Tais são, por exemplo os temas que abordaremos no ponto seguinte nomeadamente o desenvolvimento de auditoria conjuntas e coordenadas, a declaração de fiabilidade, o controlo dos auxílios do Estado e do IVA nas transacções intracomunitárias, como exemplos que são de cooperação no exercício do controlo financeiro independente no âmbito da União Europeia.

5. O CONTROLO NO ÂMBITO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

5.1. AUDITORIA INTEGRADA

Como anteriormente foi referido, a integração europeia exigiu um aprofundamento das acções de controlo das ISC, implicando necessariamente a utilização de um tipo de auditoria progressivamente mais completo e abrangente.

Convém, pois definir o que entre nós se entende por auditoria integrada.

Este conceito de auditoria corresponde, genericamente, à realização simultânea de dois tipos de auditoria: financeira e de gestão (financeira e/ou operacional).

Relativamente ao aspecto financeiro, considera-se que as contas, cuja exactidão se deve verificar, são um auxiliar indispensável da gestão, um instrumento de medida e de informação e constituem também um meio de controlo das operações.

Quanto à gestão financeira, considera-se que o auditor não tem de fazer um julgamento sobre as opções políticas, devendo sim apreciar em que medida a aplicação dessas opções esteve em conformidade com as mesmas.

A vontade política assume, pois, duas formas de manifestação:

- fixação dos objectivos a atingir, devendo aqui o auditor apreciar em que medida e com que segurança e qualidade de gestão o sistema permitiu atingir os objectivos (boa gestão financeira): economia, eficácia e eficiência das acções desenvolvidas, em confronto com os objectivos e as estratégias politicamente decididos.

- fixação de normas mais ou menos permanentes, devendo em relação a este aspecto o auditor apreciar em que medida e com que grau de segurança foi observado o cumprimento dessas normas (legalidade e regularidade).

A experiência de integração europeia permite referir situações concretas de manifestação de vontade política - no caso em apreço, integração económica que tende actualmente a englobar outras áreas da realidade social - que implicam, em estreito paralelismo, preocupações adicionais em termos de auditoria integrada, no sentido anteriormente referido.

Esta noção global de auditoria integrada corresponde, portanto, a formas de controlo que deverão consistir em apreciar em que medida as actividades foram executadas em conformidade com a vontade manifestada pela autoridade política, tratando-se sempre, em última análise, de formular um julgamento sobre as acções de gestão, para uso do povo, dos diversos órgãos de controlo e dos próprios órgãos de gestão; uns e outros podem, assim, melhorar os sistemas, procedimentos e decisões para o futuro e apurar responsabilidades relativamente ao passado.

5.2. A DINÂMICA DO CONTROLO

5.2.1. A EVOLUÇÃO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Como já se disse, desde a aprovação do Tratado de Roma, em 1957, que os Estados-membros (EM) das Comunidades Europeias consagraram o objectivo de estabelecimento de um espaço sem fronteiras entre si.

De acordo com o artigo 7ºA do Tratado da União Europeia, a Comunidade adoptaria as medidas destinadas a constituir progressivamente o mercado interno, o que só veio a concretizar-se em 31 de Dezembro de 1992.

O mercado interno é definido no mesmo artigo como sendo aquele que “compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado”.

Foi o Acto Único Europeu que em 1986 (entrou em vigor em 1987) introduziu esta noção de mercado interno único no TR, a qual corresponde a um aprofundamento do conceito que já era referido anteriormente em termos de mercado comum (livre circulação de mercadorias e de factores de produção).

O TUE (assinado em 1992 e entrado em vigor em 1993) veio introduzir o objectivo da criação de uma União Económica e Monetária (UEM) - como meio - para além do mercado comum, que corresponde a um estágio anterior de integração - de “promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas” (cfr. artº 2º do Tratado da CE).

Não se pode desligar do objectivo da UEM o facto de estar também previsto no Tratado que institui a União Europeia (artigo 130ºA) o reforço da “coesão económica e social”, “a fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade”. É esta uma das razões fundamentais pela qual os Estados-membros deverão coordenar as suas políticas económicas.

A União Europeia (UE) encontra-se actualmente em plena 2ª fase do percurso considerado necessário à realização plena, através da moeda única, da UEM; tal fase teve início em 1 de Janeiro de 1994, e se “no final de 1997 não tiver sido fixada a data para o início da terceira fase, esta tem início em 1 de Janeiro de 1999” (cfr. nº 4 do artigo 109ºJ do Tratado da CE).

Tendo em conta os objectivos referidos, o Tratado da União Europeia (TUE) prevê no nº 1 do seu artigo 103º que “os Estados-membros consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum e coordená-las-ão no Conselho”, estando ainda consagrado no artigo 102ºA que “os Estados-membros e a Comunidade actuarão de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência”.

5.2.2 A EVOLUÇÃO DAS NECESSIDADES DE CONTROLO

Em 1989 foi constituído o Grupo de Trabalho “Europa 1992” mandado para estudar o impacto do Acto Único Europeu cuja entrada em vigor se registou em Julho de 1987, no qual se previa a concretização do mercado interno comunitário em 31 de Dezembro de 1992.

Da reflexão efectuada surgiu como objectivo comum a necessidade de estreitar as relações entre todas as ISC, objectivo que poderia ser atingido de duas formas:

1) Algumas ISC defenderam uma via prévia de harmonização das práticas e dos métodos de controlo e elaboração prévia de um manual de auditoria e de procedimentos ao nível comunitário. Após a harmonização, iniciar-se-iam *auditorias conjuntas* (planeamento, execução e relatório conjuntos). Numa fase posterior, com uma sintonização ainda maior, iniciar-se-á o desenvolvimento de *auditorias coordenadas* (planeamento conjunto e execução separada), tendo em vista aumentar o universo do controlo e até reduzir custos.

2) A segunda via defendia uma atitude mais pragmática, iniciando-se desde logo a harmonização pela via das acções de controlo no terreno

sendo posteriormente elaborado um manual de auditoria a todas as instituições europeias de controlo (nacionais e comunitária).

Prevaleceu na prática uma solução mista, traduzida por:

- início das auditorias conjuntas, entre o TCE e as instituições nacionais de controlo (de que o TCP foi pioneiro);

- constituição de um grupo de trabalho para elaborar um manual de auditoria e de procedimentos a nível comunitário cujo projecto foi já elaborado, constituindo actualmente “as chamadas “normas gerais de auditoria”.

O desenvolvimento efectivo do mercado interno comunitário veio posteriormente a exigir intervenções pontuais conjuntas em vários domínios, não só abrangendo o TCE e as ISC mas também as ISC entre si, caso do controlo do IVA (imposto sobre o valor acrescentado), que é o principal imposto dos Estados da União Europeia, — nas transacções intra-comunitárias.

Por outro lado o controlo dos auxílios do Estado (subsídios) tornou-se matéria fundamental atendendo, às suas implicações profundas no mercado interno comunitário constituindo-se um Grupo de Trabalho para estudar esta matéria, que chegou às seguintes conclusões genéricas:

As ISC deverão incluir nos seus manuais de auditoria os procedimentos recomendados no relatório do Grupo de Trabalho;

A verificação da natureza dos auxílios concedidos pelos Estados-membros (nos termos dos artigos 92º e 93º do Tratado) é da competência da Comissão da UE.

Recentemente, a aprovação e entrada em vigor do Tratado de Maastricht conferiu ao TCE, para além dos poderes tradicionais o poder de emitir uma declaração de fiabilidade das contas comunitárias (relativos à utilização de dinheiros públicos comunitários).

Esta nova competência desencadeou um novo movimento de aprofundamento da colaboração entre todas as Instituições Superiores de Controlo Europeias no sentido de se acentuar as experiências dos controlos conjuntos e de se avançar na experiência dos controlos coordenados.

5.3. AS EXPERIÊNCIAS REALIZADAS

No âmbito da actual União Europeia, o aprofundamento do mercado comum - liberdade de circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais - implicou a necessidade de uma evolução, por parte das ISC, que conduziu a formas de articulação entre as instituições existentes em cada

Estado-membro e ao alargamento das áreas de actuação de cada uma delas.

Surgiram deste modo figuras como as das auditorias acompanhadas, conjuntas e coordenadas, o problema - de âmbito mais comunitário propriamente - da declaração de fiabilidade, e áreas de controlo a incluir nas preocupações metodológicas e de aplicação às tarefas de cada ISC, como sejam o controlo dos auxílios dos Estados e o controlo do IVA nas transacções intracomunitárias.

No nosso País todas estas verificações têm sido efectuadas em colaboração com o Tribunal de Contas Português, no âmbito das “tradicionalis” auditorias do TCE, alargando-se actualmente no sector das pescas, às auditorias conjuntas e -num futuro próximo às auditorias articuladas ou coordenadas.

O TCE examina a legalidade e regularidade das receitas e despesas da Comunidade (das receitas com base na verificação dos créditos e dos pagamentos efectuados à Comunidade e das despesas com base nas autorizações e nos pagamentos) pelo exame dos documentos recebidos e igualmente através de verificações nos Estados-membros.

Assim o determina o artigo 188º-A do Tratado CE. E aprecia também a boa gestão financeira dos gestores de dinheiros públicos comunitários. Os dois critérios aplicam-se, quer no relatório anual sobre a gestão financeira da CE/UE, apresentado pela Comissão, quer em relatórios especiais, quer - após 1992 - ao apreciar as contas anuais para proferir sobre elas declaração de fiabilidade.

O acompanhamento das auditorias do TCE pelos auditores do Tribunal Português é útil tanto para o Tribunal Europeu como para o Tribunal Português por várias ordens de razões:

1ª) Confere ao TCE a vantagem do conhecimento que a ISC possui da organização e funcionamento da Administração pública portuguesa, central e local, e simultaneamente a nossa instituição auferir benefícios, pois é levada a considerar sob uma perspectiva europeia, logo mais ampla e abrangente as medidas específicas a controlar.

2ª) Os auditores nacionais podem auxiliar a ultrapassar a barreira linguística, reduzindo o tempo necessário à realização dos inquéritos, na medida em que os auditores do TCE se confrontam com línguas diferentes da sua língua materna.

3ª) A interpretação com que é tratada a informação relevante obtida, pode ser diferente na medida em que há interesses diferentes entre os

representantes comunitários e nacionais e uma colaboração entre ambas as Instituições pode tornar mais ampla a visão daqueles objectivos nomeadamente o conhecimento de relatórios e investigações dos auditores nacionais já efectuadas sobre os programas a controlar.

A colaboração actualmente existente desenrola-se por várias fases, do seguinte modo:

- . Após elaboração do seu programa de trabalho anual e determinação em cada sector de auditoria, do número de missões necessárias ao seu integral cumprimento, o TCE informa o Tribunal Português das missões previstas para os quatro meses seguintes, em Portugal.

- . Segue-se uma troca de consultas e informações entre ambos os Tribunais, no decurso da qual são acertados os pormenores e as exigências de cada missão (ocasião, local, objectivos, nome dos órgãos da Administração pública a auditar e respectivos dirigentes).

- . Regra geral com uma antecipação de quatro semanas cabe ao Tribunal Português comunicar ao Ministro da tutela respectivo e às diversas entidades objecto do controlo, o programa da auditoria e os respectivos projectos nele incluídos.

- . Em Portugal desde o início da missão com Portugal como nos restantes países da Comunidade, e até à sua conclusão, um ou dois auditores do Tribunal português acompanham permanentemente os trabalhos efectuados.

- . Após conclusão da auditoria a equipa do TCE responsável pelo sector que integra a auditoria, envia ao Tribunal Português uma “Nota de Observações” referindo as principais deficiências e anomalias detectadas, solicitando através deste Tribunal, às administrações controladas, os comentários que se lhes afigurem pertinentes no prazo de dois meses.

Se esta resposta, que é facultativa, for recebida, o relatório final da missão será revisto tendo em conta as observações efectuadas.

Na medida em que os interesses nacionais relativos ao controlo, se prevêem com cada vez maior frequência coincidentes com os do Tribunal Europeu especialmente quando os projectos ou programas são cofinanciados pelas Comunidades e pelos Estados-membros, a colaboração existente entre o Tribunal Português e o TCE, tem-se intensificado nos últimos anos, nomeadamente a partir de 1990, ano em que foi assinado um acordo sobre as modalidades de cooperação entre os dois Tribunais.

Segundo este acordo, será conferida uma maior amplitude à troca de informação, imprescindível a um controlo documental mais completo, estabelecendo para os representantes do Tribunal Português - no caso das

auditorias conjuntas - poderes de auditoria iguais aos do Tribunal de Contas Europeu.

Assim e tendo em conta o disposto no nº 3 do artigo 188-C do Tratado nada obsta a que uma INC e o TCE organizem um controlo conjunto, a partir de uma programação de métodos e de uma equipa conjunta, com o objectivo de chegar a conclusões conjuntas.

No entanto há a considerar duas características prévias à definição dos controlos deste tipo: por um lado ajudas públicas que associam o pagamento de ajudas comunitárias e nacionais e, por outro legislação comunitária e nacional intimamente interligadas.

A preparação de um controlo conjunto pressupõe:

Um planeamento e uma programação feitos com a devida antecedência, com um prazo de seis meses a um ano;

Informação recíproca dos programas de trabalho plurianuais, para identificação dos temas;

Conhecimento e troca de informações sobre: regulamentação nacional e comunitária e método de controlo no local;

Discussão do plano global da auditoria, com estabelecimento dos critérios para a selecção dos projectos a auditar.

Cada instituição deverá ter a preocupação de controlar o que se inclui na sua esfera de competência, evitando a duplicação de controlo.

Após um controlo conjunto, cada parte elaborará o seu próprio relatório, que comunicará à outra parte. O relatório definitivo dos controlos conjuntos é constituído por todos os relatórios adoptados por ambas as instituições.

Até à data, realizaram-se em Portugal, duas auditorias conjuntas, ambas no domínio do Fundo Europeu de Garantia Agrícola, no sector das pescas.

A primeira respeitou à aplicação das ajudas nacional e comunitária, para o melhoramento e adaptação das estruturas do sector da pesca e da aquacultura e ocorreu em 1991, tendo também sido desenvolvida auditorias similares na Holanda e na Itália.

A segunda teve lugar durante o ano de 1994 e respeitou à aplicação das ajudas para a melhoria das condições de transformação e comercialização dos produtos da pesca e da aquicultura e à concessão de indemnizações compensatórias aos produtores de atum destinado à indústria de conservas.

Da realização dos controlos conjuntos foi opinião das ISC envolvidas, tratar-se de uma experiência muito positiva e enriquecedora. Com efeito,

as auditorias conjuntas, por um lado, permitem, uma troca de experiências relativamente a procedimentos de auditoria de ambas as instituições, com os consequentes enriquecimento mútuo e uniformização de metodologia de controlo, criando também condições para a realização futura de controlos coordenados; por outro lado, esta experiência contribui para um conhecimento mais fácil e estreito da realidade nacional por parte do TCE e da realidade comunitária por parte do TCP, verificando-se, pois, uma útil interpenetração de conhecimentos neste domínio.

Já para um futuro próximo e tendo em vista a racionalização dos meios humanos e financeiros, prevêem-se o desenvolvimento de auditorias coordenadas com o TCE, em que os programas das auditorias serão elaborados de comum acordo, desenvolvendo cada instituição uma parte do controlo.

Quer no desenvolvimento das auditorias conjuntas, quer nas articuladas, dever-se-á ter sempre em consideração que um planeamento cuidadoso e a definição clara dos canais de comunicação constituem as chaves de garantia de que as auditorias serão realizadas de maneira eficiente e eficaz.

Estas auditorias permitem ajuizar, quer a legalidade e regularidade, quer a boa gestão financeira, de forma integrada. O TCE tem feito incidir a sua análise, de preferência, sobre os sistemas de gestão e controlo interno, como garantias daqueles critérios.

5.4. ALARGAMENTO DO ÂMBITO DAS AUDITORIAS

5.4.1. O CONTROLO DO IVA NAS TRANSAÇÕES INTRACOMUNITÁRIAS

Novas necessidades têm, porém, surgido de uma vida comunitária marcada pela dinâmica de objectivos cada vez mais ambiciosos.

O mercado interno comunitário, concretizado em grande medida a partir de 1 de Janeiro de 1993, passou a constituir uma realidade relativamente à qual as ISC da CE deveriam assumir as suas responsabilidades no âmbito das respectivas competências.

Deste modo, além da constituição do já referido Grupo de Trabalho “Europa 1992” - que produziu um estudo da situação e propôs várias medidas tendentes à intensificação da cooperação existente -, procedeu-se na reunião de Agentes de Ligação que teve lugar no Luxemburgo em Setem-

bro de 1992 a um debate sobre o problema das implicações da criação do mercado único para o controlo do IVA ⁽²⁾ nas operações intracomunitárias.

Concluiu-se, desde logo, que este seria seguramente um dos aspectos a ter em atenção a partir de 1 de Janeiro de 1993, constituindo mesmo uma das matérias em que a cooperação entre todas as ISC e o TCE se revela de grande utilidade e interesse. Deve sublinhar-se, aliás, que após o mercado interno unificado e os objectivos da coesão económico-social, novos patamares de integração foram traçados pelo Tratado da União Europeia: a união económica e monetária (UEM) e a união política.

Deste modo, o Tribunal de Contas de Portugal, responsável pela realização da reunião do Comité de Contacto dos Presidentes em 1993, considerou que esta era uma matéria a analisar, tendo também recebido vários pedidos para que o tema fosse agendado nos trabalhos daquele Comité.

Com o objectivo de despoletar a referida análise, procedendo ao levantamento das questões consideradas mais prementes, foi dirigido a todas as ISC da CE um questionário subordinado ao tema “O Mercado Interno Comunitário” que incluía questões tais como:

- alterações no funcionamento e actividade das ISC ocorridas na sequência da concretização do mercado interno;
- sectores ou domínios considerados como devendo ser privilegiados para acções de concertação mais intensa pelas ISC;
- acções concretas a adoptar.

O TC português elaborou um relatório contendo a síntese das respostas de todas as ISC, o qual foi apreciado pelo Comité de Contacto dos Presidentes de Setembro de 1993 que adoptou uma Resolução que, reconhecendo a necessidade de uma acção mais concertada entre as ISC e o carácter prioritário do controlo do IVA nas relações intracomunitárias, confiou aos Agentes de Ligação as seguintes tarefas:

- caracterização, análise e diagnóstico da situação decorrente da concretização do mercado interno comunitário, no domínio em questão (controlo do IVA), e
- elaboração de um relatório a apresentar na reunião do Comité de Contacto que se seguiria.

Do relatório elaborado destaca-se uma análise pormenorizada sobre os sistemas montados pelas administrações nacionais para o controlo do

⁽²⁾ IVA - Imposto sobre o valor acrescentado. Imposto indirecto aplicado às transacções efectuadas em todos os Estados-membros da União Europeia; em inglês *value-added tax* (VAT).

IVA no mercado sem barreiras aduaneiras, nomeadamente o sistema VIES (VAT Information Exchange System), instituído por um Regulamento comunitário e relativo à cooperação administrativa. Trata-se de um sistema informático⁽³⁾ destinado a permitir a aplicação do regime transitório e compensar a supressão das formalidades e dos controlos aduaneiros.

O relatório refere também as implicações desta problemática em termos de receita fiscal pelos Estados-membros (EM), além de incluir propostas no sentido de aumentar a fiabilidade do sistema VIES e de estimular a cooperação entre os EM e a Comissão no âmbito da assistência mútua em matéria fiscal. De notar ainda que para realizar esta missão, o Grupo de Trabalho efectuou entre Abril e Junho de 1994 cinco missões “in loco”, nos que o constituíam, transmitindo um questionário aos outros sete EM e contactando ainda os serviços da Comissão.

O Comité de Contacto dos Presidentes adoptou, na sua reunião de Novembro de 1994, uma Resolução reconhecendo o interesse pelo trabalho efectuado e deixando às diferentes ISC e ao TCE a liberdade de utilização, segundo os seus próprios procedimentos, as informações em que o relatório se baseia ou que dele constam.

5.4.2. O CONTROLO DOS AUXÍLIOS DOS ESTADOS (Artºs 92º e 93º do Tratado da Comissão Europeia)

A problemática do controlo da notificação dos sistemas de auxílios dos Estados às empresas - segundo o disposto nos artigos 92º e 93º do Tratado da CE -, foi analisada na reunião do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC da Comunidade Europeia no Luxemburgo, em Dezembro de 1992. Como resultado foi constituído um grupo de trabalho com o objectivo de estudar as várias experiências da notificação dos sistemas de auxílios pelos países membros de acordo com as normas do Tratado da CE existentes sobre esta matéria.

De notar que a importância reconhecida a este assunto se prende com o facto de se tratar de um importante aspecto da política comunitária da concorrência, considerada fundamental no sentido do aprofundamento da integração europeia e do alcance dos objectivos comuns de desenvolvimento económico e social.

Durante o ano de 1993 foi preparado um documento informativo acerca desta matéria, que foi apreciado pelo Comité de Presidentes das ISC reunido em Lisboa em Setembro daquele ano.

⁽³⁾ Todos os EM estão ligados à sede do sistema, em Bruxelas.

Desse documento, elaborado com base nas respostas dadas pelas ISC da CE - incluindo o Tribunal de Contas Europeu - a um questionário enviado pelo Grupo de Trabalho, destacam-se os seguintes aspectos.

- Foram detectados pontos de convergência e de divergência entre as treze ISC cujas respostas foram analisadas (dos doze EM e do TCE).

De entre os primeiros, são de salientar:

. o reconhecimento geral do poder de examinar a concordância com o disposto nos artigos 92º e 93º do Tratado no que diz respeito, portanto, aos sistemas de auxílios concedidos pelos Estados;

. preocupação efectiva já existente de verificação da aplicação dos auxílios em concordância com a respectiva aprovação pela CE.

Quanto aos pontos detectados que denunciam divergências nos procedimentos, solicitam-se:

. casos diversos de exercício de controlo “*a priori*” e “*a posteriori*”;

. competências diferentes quanto aos organismos a controlar. Em certos casos, estas diferenças têm a ver com a própria natureza das ISC (detendo ou não poder jurisdicional);

. tratamento diferente dado às situações de irregularidade detectadas, havendo também divergência de opinião quanto ao papel que deve ser desempenhado pelas diferentes instituições comunitárias.

Este primeiro documento de trabalho teve sobretudo o objectivo de proceder a um levantamento de situações e assuntos a debater dentro desta temática, pelo que foram feitas algumas recomendações, de que se destaca:

- considerando as diferenças de poderes e métodos de controlo existentes - sendo muito difícil obter um método comum de trabalho - que as ISC nacionais cooperem mais estreitamente, de modo a conciliarem as suas experiências e a trocarem informações sobre os progressos realizados neste campo.

- estudo da jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça e da política seguida pela Comissão Europeia assim como das sanções adoptadas por ambas as instituições.

Por resolução do Comité de Contacto dos Presidentes de 1993 (Lisboa), o referido Grupo de Trabalho foi incumbido da prossecução daquelas tarefas.

Os trabalhos prosseguiram norteados sobretudo pela seguinte metodologia de abordagem desta matéria:

- identificação das responsabilidades e competências das ISC dos Estados membros, TCE e Comissão Europeia;
- análise do conceito de auxílio com o propósito de resumir os princípios e regras aplicáveis, avaliar critérios de conformidade com os artigos 92º e 93º do Tratado, identificar excepções e regras de procedimento, e ainda analisar o problema de “casos fronteira”;
- identificação de auxílios-tipo, sendo mesmo elaborada uma lista de situações possíveis com um propósito mais exemplificativo do que exaustivo, uma vez que se trata de uma matéria em que reconhecidamente há ainda necessidade de esclarecimentos adicionais e a própria Comissão não está incumbida de definir da própria a noção de auxílio, mas tão só velar pela execução das políticas no cumprimento do Tratado, que em princípio, proíbe a concessão de auxílios pelos Estados.

Os resultados dos trabalhos do referido Grupo foram apreciados em Comité de Presidentes das ISC, reunido no Luxemburgo em Novembro de 1994, tendo sido conferido mandato ao referido GT para o ano de 1995 no sentido da análise sobre a adopção pelas ISC das recomendações já feitas - nomeadamente, inclusão desta área como objecto de controlo nos manuais de auditoria -, divulgação dos trabalhos já realizados junto dos novos Estados-membros da CE e desenvolvimento dos trabalhos de identificação de tipos de auxílios a controlar no âmbito da política comunitária da concorrência.

5.4.3. DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

Entre os novos poderes atribuídos pelo Tratado da União Europeia ao TCE, figura a obrigação de esta Instituição proceder à emissão de uma declaração anual de fiabilidade (DDF). O objectivo é conseguir garantir que, no seu conjunto, as contas da Comunidade são (ou não são) fiáveis e que as operações a que elas se referem são (ou não são) legais e regulares. Embora o artigo 188ºC refira que o “Tribunal de Contas, deve enviar ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e a legalidade das operações a que as mesmas contas se referem”, o conteúdo desta declaração não está explícita nem exaustivamente descrito no Tratado, tendo sido criado um grupo de trabalho interno com o objectivo de considerar os diferentes aspectos das disposições introduzidas pelo Tratado em relação a esta declaração de fiabilidade (DDF).

A DDF será emitida pela primeira vez em relação às contas consolidadas e ao orçamento geral da União Europeia, relativo ao exercício de

1994 , tendo a mesma como base, um conjunto completo de contas anuais, incluindo um balanço.

A declaração não constituirá em si mesma, um relatório de auditoria financeira, mas antes se apoiará em auditoria financeira sistemática e deverá referir-se às partes correspondentes do relatório anual do TCE e dos relatórios especiais, devendo indicar se as contas consideradas são materialmente exactas, se reflectem fielmente a natureza das operações efectuadas e se estas são efectuadas de forma legal e regular.

A DDF deverá indicar claramente, se as contas ou uma parte destas, não podem ser aceites ou controladas explicando porquê, quais as normas e métodos de auditoria aplicados e em que medida o controlo do TCE se baseia numa cooperação com as unidades de controlo interno dos Estados-membros ou com os organismos nacionais de controlo, bem como nos trabalhos destas instâncias.

Dada a heterogeneidade de campos de acção reflectidos (embora os dados produzidos sejam homogéneos), foi decidido adoptar um método de auditoria que incluísse uma combinação de procedimentos de auditoria, chegando o Grupo de Trabalho à conclusão que a metodologia mais adequada no contexto da União Europeia, seria uma auditoria com base na avaliação de sistemas, embora no caso dos fundos estruturais (onde os sistemas de gestão e controlo são pouco estáveis e não muito fiáveis, dado que não permitem identificar a ligação entre o financiamento comunitário e as operações financiadas) um método directamente orientado para as amostragens substantivas fosse o mais indicado.

As razões que apontam tendencialmente para a escolha da auditoria financeira sistemática prendem-se com os seguintes factores:

- a maior parte dos casos de ilegalidade e irregularidade que interessam ao TCE terão igualmente efeitos na fiabilidade das contas;
- mesmo quando não se verificar incidência nas contas, apenas as ilegalidades ou irregularidades susceptíveis de terem efeitos significativos merecem ainda assim, ser comunicadas às autoridades de quitação (Parlamento Europeu e Conselho);
- se as ilegalidades detectadas ou a sua suspeita forem de natureza sistemática e tiverem, portanto, efeitos bastante vastos, as operações em causa deverão ser tratadas como elementos “falíveis” e, conseqüentemente devem ser verificadas de forma muito mais aprofundada que as operações das amostras recolhidas numa base normal.

Assim, as auditorias, visarão principalmente uma avaliação do sistema, seguida de um controlo dos seus pontos fortes por meio de testes de

conformidade, sendo de considerar em algumas fases do processo auditoriais analíticas incluindo análises de tendências e de risco.

Aquela avaliação destina-se essencialmente a reduzir o volume das amostragens substantivas a efectuar necessariamente em relação às operações contabilizadas.

Acessoriamente, a aplicação do método de avaliação de sistemas poderá, tendo em conta determinadas condições, por a descoberto provas de ilegalidades e irregularidades muito específicas (“fraudes”), dado que a detecção sistemática das fraudes pressupõe competências diferentes daquelas que são reconhecidas ao Tribunal.

Concretamente em relação aos trabalhos de auditoria a desenvolver, eles devem cobrir receitas, dotações, autorizações, pagamentos, verbas transitadas, empréstimos concedidos e contraídos, rubricas de balanço entre outros e não sendo as contas anuais satisfatórias, o TCE, deverá sugerir modificações ao seu conteúdo e apresentação, mesmo que tal implique, alterações ao seu Regulamento Financeiro.

Pela sua natureza, os mesmos trabalhos, nomeadamente ao nível da recolha de dados estatísticos terão que se basear em dados fornecidos pelos organismos oficiais dos Estados-membros verificando simultaneamente se a Comissão pôs em prática os procedimentos adequados.

Deve sublinhar-se contudo, que o método com base em sistemas não pode ser aplicado directamente às receitas e despesas comunitárias cuja gestão é delegada aos Estados-membros não atingindo o nível necessário para fundamentar uma declaração de fiabilidade, sendo por isso fundamental criar condições para que o TCE possa confiar, o mais possível, nos trabalhos executados por outros auditores.

Dado que é do interesse recíproco de todas as partes interessadas que os sistemas de controlo e de auditoria aplicados às operações comunitárias tenham a mesma qualidade em todos os Estados-membros e para que o TCE possa apoiar-se no trabalho de auditoria das ISC, pressupõe-se que estes organismos:

- tenham competência para efectuar, a nível nacional, as auditorias financeiras nos domínios das despesas e receitas que interessam ao TCE;
- apliquem em geral procedimentos de auditoria financeira semelhantes aos aplicados pelo Tribunal;
- o respectivo trabalho de auditoria financeira cubra efectivamente as receitas e as despesas comunitárias;

- os seus objectivos de auditoria tenham suficientemente em conta o respeito pela legislação e pelos critérios comunitários.

Uma vez preenchidas estas condições, o Tribunal deverá obter o acordo das instituições nacionais de controlo e, por seu intermédio, das unidades de auditoria interna dos organismos e serviços governamentais que intervêm na gestão de operações comunitárias, a fim de obter cópia dos relatórios de auditoria e tomar conhecimento dos documentos de trabalho correspondentes relativos às despesas e receitas comunitárias.

Deste modo, o TCE poderá utilizar para a elaboração da DDF, os trabalhos efectuados pelas ISC, certificando-se ao mesmo tempo de que está plenamente informado a respeito dos sistemas de controlo e de auditoria aplicados aos fundos públicos nos diferentes Estados-membros e do âmbito da sua aplicação real ou potencial às operações comunitárias.

Interrogamo-nos então, em que medida as ISC nacionais poderão contribuir para auxiliar o TCE nesta sua missão.

Portugal, manifestou em 1993, na reunião do Comité de Contacto dos Presidentes, toda a disponibilidade do TCP para corresponder às necessidades crescentes de cooperação entre as diversas ISC e entre estas e o TCE, envolvendo também nesta matéria os Agentes de Ligação para reforço do intercâmbio na busca de critérios comuns.

Por isso, foi iniciado um processo de visitas às ISC nacionais e o envio de um questionário-padrão para recolha de informação. O Tribunal Português reuniu já com o TCE no início de 1995, tendo sido especificadas as entidades da Administração Pública portuguesa sobre as quais se exercerá o controlo sucessivo e sobre as quais irá incidir obviamente a análise da fiabilidade das suas contas.

O desenvolvimento destes e doutros contactos posteriores tem em vista conhecer as práticas de cada instituição no que se refere à auditoria financeira das receitas e despesas nacionais (excluindo o aspecto da boa gestão financeira), permitindo confirmar a informação do TCE relativamente às práticas daquele tipo de auditoria, que o nosso Tribunal e os outros Tribunais ou Auditores-Gerais possuem e o contexto em que actuam.

Embora seja desejável à partida, uma completa uniformização de procedimentos entre as várias ISC, habilitando-as a intervir com alguma autonomia no capítulo da certificação, tal não se afigura facilmente executável a curto prazo dada a diversidade que caracteriza as diversas instituições nacionais de controlo, mas antes desejável aumentar a troca de experiências e reforçar a cooperação.

5.5. PERSPECTIVAS DE FUTURO

A dinâmica da União Europeia insere-se num novo panorama da ordem internacional - tanto política como económica - marcado pela ultrapassagem do nacionalismo e das situações de isolamento, que tendem a dar cada vez mais lugar a processos de criação de espaços regionais mais amplos no âmbito de uma globalização e interdependência crescentes à escala mundial. Para isso contribuiu muito a própria dinâmica da Comunidade/União Europeia, entre outros factores, e a sua importância na dinâmica geral de unificação do espaço europeu, com a queda do comunismo, vem do passado e continua agora no presente. Marca-a um duplo movimento no sentido do alargamento e do aprofundamento da integração europeia, tanto no núcleo duro constituído pelos actuais 15 países da Comunidade, como nos que com ela têm tratados de associação ou têm pedidos ou em perspectiva pedidos de adesão.

Esta situação, no Mundo como na Europa, que é um dos três grandes pólos - a par do Japão e do seu enquadramento no Extremo Oriente e dos Estados Unidos e da América do Norte - da actividade económica mundial, tem decisiva importância para a auditoria integrada: por um lado, as finanças públicas são cada vez menos um fenómeno exclusivamente nacional, estendendo-se e interpenetrando-se a nível supranacional (e as finanças públicas comunitárias são disto um dos exemplos mais avançados); por outro lado, as decisões relacionadas com o comércio e as políticas macroeconómicas - como a orçamental e a monetária - cada vez dependem mais também de acordos e órgãos internacionais; de novo o espaço europeu é disso um bom exemplo, sendo certo que o movimento de convergência nominal, tendente a facilitar a convergência real e, portanto, a aproximação das economias necessária para a unidade monetária, priva os Estados de instrumentos tradicionais da sua política, como o défice orçamental e a dívida pública (política orçamental) e, a prazo, dos instrumentos da política monetária (quantidade de moeda, taxas de juro e taxa de câmbio).

Assim, a auditoria integral assume um papel cada vez mais importante, permitindo a transparência e a regularidade no exercício da actividade financeira, avaliada segundo critérios de legalidade e regularidade e de boa gestão (medida nomeadamente pelos resultados), e entendida simultaneamente como um elemento do equilíbrio entre sector público e sector privado, entre sacrifício fiscal e benefícios da despesa pública e como um instrumento de políticas económicas flexíveis, que dependem daqueles valores de legalidade e regularidade, como da economia, eficácia e eficiência.

Assim, a modernização - com exigências de interdisciplinaridade e de integração das auditorias tradicionais num único julgamento global, incidente sobre os sistemas e as operações, *a priori*, em simultâneo ou *a posteriori*, combinando o cumprimento das regras legais, contabilísticas e profissionais ou os critérios de economia, eficácia e eficiência e outros critérios de boa gestão - torna-se cada vez mais uma exigência co-natural da auditoria em geral, e da auditoria pública em particular.

Por outro lado, o aparecimento de novas áreas das políticas europeias - como a política social, a política de formação e cultura, a política ambiental, certas políticas de infra-estruturas, como as relativas a redes transeuropeias de transportes - representa a afectação a tais políticas de recursos financeiros importantes e a necessidade de definir, também no nível comunitário, critérios de auditoria que permitam ajudar os governos e as administrações a tomarem decisões racionais sobre os seus programas em áreas cada vez mais alargadas de políticas comunitárias, concorrentes, coordenadas ou sobrepostas às políticas nacionais. O recurso à combinação de auditores profissionais e peritos, integrando equipas interdisciplinares, é pois cada vez mais necessário no âmbito comunitário como no âmbito nacional, dando ênfase, quer à auditoria de sistemas, quer à auditoria de resultados com vista a identificar eventuais falhas na orgânica e no processo de decisão bem como nos efeitos de programas ou projectos e, globalmente, na coerência, objectivos e execução das políticas públicas, diagnosticando as suas causas e evitando assim a repetição de erros semelhantes no futuro.

No âmbito europeu, esta progressiva flexibilização, com articulação crescente entre auditor e gestor, procurando garantir objectividade e flexibilidade e evitar a tradicional óptica da aplicação de sanções, não é todavia susceptível de evitar a auditoria de legalidade e regularidade, aliás ligada com a preocupação comunitária, cada vez mais premente, de luta contra a fraude financeira e a evasão fiscal, fortemente reforçada nos últimos anos, após o Tratado da União Europeia.

No âmbito de um mercado único, com crescente coordenação de políticas e harmonização jurídica e tendente para a moeda única, exerce-se pois o efeito da globalização da economia e das relações internacionais, projectado numa regionalização crescente do espaço europeu, capaz de dar à auditoria integral novos significados e campos de aplicação.

Em concreto e até ao momento, a formulação das regras de auditoria e o trabalho conjunto, no acompanhamento normal das auditorias do Tribunal de Contas Europeu, pelas instituições nacionais de controlo, no

paralelismo entre financiamento comunitário e cofinanciamento nacional, nas auditorias conjuntas e coordenadas que são certamente no caminho do futuro, tudo isto cria cada vez mais uma aproximação de critérios, metodologias e conceitos entre o Tribunal de Contas Europeu, que acolheu, aplicando-os à sua esfera própria, os critérios e conceitos tradicionais dos Estados-membros e da prática profissional, jurisdicional e administrativa no espaço europeu, e os diversos Tribunais de Contas nacionais.

Por outro lado, a extensão da cooperação, dois a dois, entre instituições nacionais de controlo e o Tribunal de Contas Europeu à colaboração multilateral - que desde o início existe no Comité de Contacto, que reúne pelo menos uma vez ao ano os Presidentes do Tribunal de Contas Europeu e das instituições nacionais de controlo e o alargamento da colaboração das instituições nacionais entre si, que não apenas com o Tribunal de Contas Europeu.

A multiplicação destes processos tem provocado, crescentemente, a harmonização e mesmo, por vezes, a uniformização de conceitos, metodologias e procedimentos: do lado dos países que têm o sistema de auditoria geral, abre-se uma sensibilidade crescente à importância da legalidade e regularidade, por influência dos sistemas jurisdicionais do Tribunal de Contas, que se nota com clareza.

Do lado dos países que têm o sistema tradicional de Tribunal de Contas, a abertura - que hoje se verifica em praticamente todos eles, estando mesmo projectada nos que se têm mantido até agora mais formalistas, como é o caso do Luxemburgo e da Grécia - a métodos de auditoria de boa gestão (economia, eficácia e eficiência) representa uma necessidade, capaz de ultrapassar a burocratização e o formalismo legalista a que os sistemas jurisdicionais facilmente conduzem. Decorre isto, aliás, de em praticamente todos os países as despesas públicas atingirem elevadíssimo montante e só a correcção de erros globais ou de sistema, mais do que a apreciação fraccionada de pequenas infracções ou irregularidades formais, permitir salvaguardar com eficiência o dinheiro dos contribuintes e observar na sua aplicação princípios de racionalidade, proporcionalidade e parcimónia, gastando o mínimo com o máximo proveito.

Assim, enquanto a jurisdição forneceu à auditoria um conjunto de instrumentos que lhe permitem aprofundar mais a verificação de legalidade e regularidade, a auditoria forneceu à jurisdição o enquadramento necessário às finanças públicas modernas, marcadas pela grande dimensão, nas quais deixa de fazer sentido a apreciação casuística, burocrática e formalista de irregularidades financeiras, ao menos como ponto central do controlo financeiro.

Verificamos, pois, que no âmbito do espaço da União Europeia, os tribunais de contas têm vindo a assumir competências de auditoria e as auditorias-gerais, de modelo inglês, têm vindo a preocupar-se cada vez mais com critérios de legalidade.

Mas, mais do que a sobreposição de critérios díspares, a integração de todos eles numa apreciação global do respeito da gestão financeira por princípios gerais do sistema - luta contra o desperdício, racionalidade, mínimo sacrifício dos contribuintes, garantia de que nos resultados dos programas são alcançados os objectivos, respeito da Administração pelos critérios definidos pelos Parlamentos e pelos legisladores em geral para aplicação de dinheiros públicos, luta contra a fraude financeira - significam que a auditoria é um processo de controlo integrado e global de obediência pelos programas, projectos e actos de carácter financeiro, relativamente às decisões de racionalidade a que devem obedecer.

Neste sentido, pois, não pode dizer-se que a auditoria integral seja a única forma de prática actual da auditoria no espaço europeu, mas a convergência dos sistemas de tribunal de contas e de auditor-geral, funcionando com objectivos e de acordo com métodos cada vez mais aproximados, move-se num sentido que é o deste conceito de auditoria, já hoje, em muitos casos presente na harmonização e na coordenação de acções das instituições de controlo financeiro no espaço europeu.

As tendências nos tempos próximos não são irreversíveis nem estão pré-determinadas. Mas, de uma forma geral, não será arriscado afirmar que, com a combinação da acção comunitária com as acções nacionais, da investigação universitária com a actuação e os conceitos das organizações profissionais, da interacção dos órgãos de controlo, jurisdicional ou outro, com os órgãos políticos e a Administração Pública, uma crescente integração da auditoria vem a verificar-se, como caminho para o que poderemos designar, em sentido amplo, por *auditoria integral*.

A cooperação deve continuar no *espírito da unidade* na diversidade, e esse espírito aponta, certamente, no sentido de que tanto os tribunais de contas como as auditorias-gerais podem dar contribuições úteis para o aprofundamento desta tradição plural europeia no sentido de uma auditoria integral, que seja diversificada e enriquecida, em vez de representar o empobrecimento pela adopção de um único modelo, um único critério, uma única metodologia ou um único procedimento.

A diversidade das instituições europeias, que tem sido uma das riquezas da Europa quando o seu processo de coordenação e de convergência é ordenado em termos prudentes, pode dar um conteúdo mais rico, flexível e diversificado à ideia de auditoria integral, que está no seu horizonte, sem

perda das contribuições próprias das diversas tradições nacionais, quer de tribunais de contas, quer de auditorias-gerais⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Agradece-se a colaboração prestada na preparação deste texto aos Senhores Drs. JOSÉ TAVARES (Director-Geral), MANUEL FREIRE BARROS (Director do Gabinete de Estudos), ELEONORA PAIS ALMEIDA, JOÃO PARENTE e CONCEIÇÃO QUINTEIRO (Técnicos Superiores do Gabinete de Estudos).

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CE - Comunidade Europeia
CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE - Comunidade Económica Europeia
CEEA - Comunidade Europeia da Energia Atómica
DDF - Declaração de fiabilidade
EM - Estados - membros
EU - União Europeia
INC - Instituições nacionais de controlo
ISC - Instituições superiores de controlo
IVA - Imposto sobre o valor acrescentado
TCE - Tribunal de Contas Europeu
TCP - Tribunal de Contas de Portugal
TUE - Tratado da União Europeia
UME - União Económica e Monetária
VAT - Value-added tax
VIES - Information Exchange System

LA COUR DES COMPTES DE L'ACTUALITÉ

(nota elaborada para a visita ao Tribunal de Contas de França
de 6 e 7 de Julho de 1995).

por: António de Sousa Franco *

* Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas.

LA COUR DES COMPTES DE L'ACTUALITÉ

L'évolution historique de la Cour des comptes permet de conclure qu'il y a une profonde relation entre l'évolution politique et sociale du pays et le rôle joué par son organe de contrôle financier dont la nature, composition et compétence se modifient au fur et à mesure que le régime politique subit des altérations.¹

Avec ce travail, on a l'intention de faire connaître la Cour des comptes actuelle et sa réforme récente, tout en soulignant les profonds changements qui lui ont été introduits depuis les quinze dernières années.

Tout comme au passé, il n'est pas possible de dissocier cette réforme des transformations politiques qui ont eu lieu au Portugal depuis 1974.

En vérité, c'est depuis lors que, malgré la lenteur, ont été progressivement créées les conditions nécessaires pour la Cour des comptes devienne l'organe suprême de contrôle financier exigé par l'État de Droit démocratique, constitutionnellement consacré, depuis 1976, dans notre Loi Fondamentale, et depuis longtemps réclamé par les Cours des comptes ou Institutions équivalentes plus avancées et rigoureuses dans le contrôle des frais publiques, nommément celles qui appartiennent à la Communauté Européenne.

1. — LES ANTÉCEDENTS DE LA RÉFORME

1.1. — Le contexte international

Au niveau international, c'est depuis 1953 que l'INTOSAI (Organisation International d'Institutions Supérieures de Contrôle Externe des Finances Publiques) ne cesse de faire des recommandations continues à ses Membres, pour qu'ils perfectionnent et élargissent le contrôle sur les frais publiques, fonction de leur compétence. Parmi ces recommandations, il faudra souligner celle qui a été formulée en 1977, lors du Congrès de Lima, selon laquelle "au contrôle traditionnel de la légalité et régularité de la gestion et de la comptabilité devra s'ajouter un contrôle orienté vers la rentabilité, l'efficacité, l'économie et l'effet des actions de l'État, tout

¹ Ce changement est évident, par exemple, dans les Réformes de 1849, de 1911 et de 1930, respectivement lors des périodes de la Monarchie Constitutionnelle, de la 1^{ère} République et du Nouvel État.

en englobant non seulement chacun des cas de gestion individuelle mais aussi l'activité totale de l'Administration, y compris son organisation et systèmes administratifs.

Cette recommandation a actuellement son expression juridique dans la quasi totalité des pays de la Communauté Européenne et dans le Traité de Rome lui-même, qui est la loi fondamentale des Communautés, relativement à la Cour des comptes de la Communauté Européenne.

1.2. — La situation interne

1.2.1. — *La Cour des comptes dans la Constitution de 1976*

Malgré l'évolution subie internationalement, au niveau interne, ce n'est qu'en 1976, avec l'approbation du texte constitutionnel — premier symbole du régime démocratique institué par suite de la Révolution d'avril 1974 — que fut fait le premier pas vers la réforme actuelle de la Cour des comptes.

En effet, c'est elle qui nous a attribué une nouvelle dimension, non seulement en l'intégrant dans le domaine des Tribunaux et en définissant sa compétence, mais aussi en établissant une formule spéciale de nomination de son Président — faite dorénavant par le Président de la République, sur la proposition du gouvernement (cas unique, en parallèle avec celui du Procureur Général de la République, dans le texte original de la Constitution de 1976).

Le texte constitutionnel contenait encore une disposition qui obligeait à ce que la législation vigente portant sur l'organisation des tribunaux et le statut des juges serait revue jusqu'à la fin de la première séance législative.

Nonobstant, longtemps s'est écoulé jusqu'à ce que ces innovations, au siège constitutionnel, viennent à se manifester sur le plan législatif ordinaire.

À vrai dire, jusqu'à la fin de 1989, la Cour des comptes s'est fondamentalement réglée par beaucoup des normes du Règlement de 1915, de l'ex-Conseil Supérieur d'Administration Financière de l'État et par le Décret-Loi numéro 22 257, du 25 février 1933.

Malgré les plusieurs tentatives et les travaux de divers comités de réforme, c'est seulement avec la Loi n° 86/89, du 8 septembre, entrée en vigueur de 1er janvier 1990, que la Cour des comptes a été dotée d'une nouvelle Loi Organique. Nous nous en occuperons plus tard. Pourtant,

nous nous reporterons à quelques initiatives et altérations qui l'ont précédée et à quelques contributions apportées essentiellement par la Cour elle-même, vu que les uns et les autres ont préparé et contribué à cette réforme et à la situation actuelle de la Cour des comptes.

1.2.2. — *Initiatives et altérations légales*

- En 1976, le VI Gouvernement Provisoire a normalisé la situation de la Cour des comptes, qui avait été atteinte par les effets de la Révolution du 25 avril, et a invité la Cour à préparer elle-même un règlement en substitution de celui de 1915 et à initier l'installation des Sections régionales d'Azores et de Madère, qui serait arrêtée plus tard.
- En 1979, sous la direction du Ministère des Finances, a été constitué un comité chargé de réviser la législation de la Cour des comptes et de faire l'étude de sa réforme, pour faire accomplir les dispositions de la Constitution.

Cette année encore, il a été décidé que ce Comité serait présidé par le Président de la Cour des comptes.

- Une altération à ressortir dans cette période c'est la régionalisation de la Cour. Par le moyen de la Loi n° 23/81, du 19 août, ont été créées les Sections régionales de la Cour des comptes dans les Régions Autonomes d'Azores, en 1986 et à Madère, en 1988.

Un Juge avec le statut et la catégorie des Juges du siège de la Cour des comptes y exerce ses fonctions.

On peut faire appel de ses décisions auprès du plénier de la Cour.

- En 1983, par Résolution du Conseil des Ministres, a été déterminée la constitution d'un second comité, auquel a été confié l'étude de la restructuration de la Cour. De son travail a résulté un avant-projet de la Loi de Réforme de la Cour des comptes.
- En 1986, c'est la Loi du budget de l'État pour 1986 (Loi n° 9/86, du 30 avril) qui détermine elle-même, dans son article 71° que, "dans le délai de 180 jours l'on fera la restructuration de la Cour des comptes et, outre les structures organiques, la redéfinition de nouveaux moyens techniques et humains nécessaires à la poursuite des objectifs propres de la Cour".

En vue de l'accomplissement de cette détermination et du délai qu'elle fixait, la Cour des comptes a présenté au Gouvernement un avant-projet de sa loi organique (en juin 1986).

— En 1987, on reconnaissant le besoin de doter la Cour des comptes de magistrats formés dans les aires de l'Économie, des Finances et de la Gestion, le Décret-Loi n° 239/87, du 12 juin, a déterminé l'élargissement de l'aire de recrutement de ses Juges à des Licenciés en Économie et en Gestion.

Tout de même, la forme de ce recrutement n'a pas changé, continuant de dépendre de la désignation ministérielle — à l'exception de celle de son Président — référée auparavant.

1.2.3. — D'autres contributions pour la réforme

Dans un travail portant sur la réforme de la Cour des comptes, on ne peut se passer d'une référence spéciale à la contribution apportée par la Cour elle-même, concrètement de 1986 à 1989. Et cet apport peut être remarqué à deux niveaux, essentiellement: l'un, théorique, d'étude et réflexion, dont les résultats ont peut-être contribué à la teneur de certains documents législatifs: et l'autre, pratique, qui s'est traduit dans un ensemble d'actions, préparant le changement et le renouvellement de la Cour.

1.2.3.1 — L'étude et la réflexion

Auparavant, on a parlé de la constitution de comités auxquels a été confiée la tâche de réviser la législation concernant la Cour des comptes.

La Cour des comptes a toujours été liée à l'étude et au travail réalisé par ces comités — des apports indispensables à la Loi de Réforme — étant donné que son Président a été désigné pour les présider.

D'autre côté, l'élaboration par la Cour des comptes, de l'avant-projet de sa Loi de Réforme (1986) a nécessairement contribué à l'augmentation de cet important patrimoine d'étude et réflexion.

Dans ce domaine, on peut signaler comme les plus importantes les suivantes exigences de la Cour des comptes:

— Le renfort de son effective indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif.

- L'intention d'élargir son action de contrôle des frais publiques aux aspects économique et financier, ne se bornant pas à l'appréciation de leur légalité juridique et formelle.
- L'étendue quantitative de cette dite action de contrôle à des entités traditionnellement hors de son contrôle, soit celles intégrées dans l'Administration centrale, régionale ou locale, soit les autres appartenant au secteur restant et en tous les domaines où il y a une gestion effective de fonds et biens publiques.
- La préférence par un contrôle concomitant ou continu, où les auditorats soient des éléments fondamentaux, en détriment de la traditionnelle surveillance préalable qui, le plus souvent, se montre inefficace et trop bureaucratique.
- Une plus grande divulgation des décisions et arrêts de la Cour, pour que sa conduite puisse aussi acquérir un caractère pédagogique auprès des agents de l'Administration Publique.
- Son approche et profit de l'expérience des organismes supérieurs de contrôle d'autres pays, en coopérant à l'installation de nouvelles institutions aux Pays Africains de Langue Officielle Portugaise et en Europe Centrale et de l'Est, maintenant d'étroites formes de coopération institutionnelles en particulier avec la Cour des comptes de l'Union du Brésil (1991), la Cour des comptes de la Communauté Européenne (1991), les Cour des comptes de Cap-Vert (1989), de Guinée-Bissau (1990) et d'Espagne (1988).

1.2.3.2. — *Les actions mises en oeuvre*

Bien qu'une réforme exige une loi, elle ne s'y borne pas". En fait, "une stratégie de réforme doit être exécutée en plusieurs fronts et doit s'appliquer plus aux hommes, aux méthodes et aux mentalités qu'à de simples textes légaux.

Ces mots témoignent non seulement la forme dont, à son avis, la réforme devrait être préparée, mais aussi, et par-dessus tout, l'action effectivement, menée à fin par la Cour.

En effet, avec l'engagement de l'institution toute entière, un intense travail a été développé, dans le but d'altérer les habitudes, de renouveler les méthodes, d'introduire de nouvelles techniques, d'améliorer la qualité de ses fonctionnaires, dont d'importants progrès en divers secteurs se son manifestés, nommément les suivants:

a) Le personnel

Étant reconnue l'énorme importance de l'élément humain en n'importe quelle institution, on a essayé, dans cette aire, de doter la Cour de comptes d'un plus grand nombre de licenciés, d'experts en gestion et d'auditeurs.

En même temps, on a insisté à la formation et au recyclage des fonctionnaires déjà existants.

Comme ça a été créé en 1987 un service de gestion de ressources humaines, auquel a été confiée la tâche de chercher et préparer les personnes, de telle sorte qu'elles puissent aux nouveaux besoins et aux fonctions les plus complexes à exercer par la Cour.

On assure donc, au moyen de ce service, la formation initiale des nouveaux admis, le perfectionnement professionnel, à travers une actualisation continue et encore l'enrichissement humain des fonctionnaires de la Cour.

b) L'introduction de nouvelles techniques

Une autre mesure révélatrice de l'effort développé par la Cour en vue de sa modernisation c'est la création d'un service d'informatique qui, tout en rendant possible l'articulation de l'information disponible aux divers services de la Cour, permettra une amélioration qualitative et quantitative du contrôle à exercer.

En outre, l'utilisation de l'informatique permet à la Cour un accès rapide à la législation, doctrine et jurisprudence d'autres Cours, aussi bien qu'à l'information d'autres services, quand elle se révèle utile ou nécessaire au développement de son action.

c) Le planing et l'organisation

Au succès d'une réforme dont on reconnaissait d'avance la lenteur, la complexité et le besoin de réalisation en phases, a également contribué la détermination du Président de la Cour des comptes, dans le but d'élaborer, à partir de 1986, un Plan d'Action à poursuivre en plusieurs années, où l'on a défini des priorités, établi des objectifs et fixé des délais.

Au-delà de ce Plan, que l'on peut considérer à moyen terme, on a aussi décidé d'élaborer des Plans d'Actions annuels, où sont spécifiées les actions à réaliser chaque année, par la Cour et par les services d'appui,

soit concernant l'extérieur, dans l'accomplissement des fonctions que la loi lui impose, soit concernant la Cour elle-même, son organisation et gestion internes. Le compte-rendu de leur exécution est fait au moyen de Rapports Annuels.

d) Les relations internationales

L'adhésion du Portugal à la Communauté Européenne a constitué une marque importante dans les rapports du pays et de ses institutions, non seulement avec les institutions communautaires, mais aussi avec celles qui, dans les autres États membres, leur correspondent.

Pour ce qui est de la Cour des comptes, celle-ci est devenue, pareillement aux institutions congénères des États membres, l'interlocuteur national de la Cour des comptes des Communautés Européennes.

C'est pourquoi, encore en 1986, un Agent de Liaison a été désigné, dont la mission était de coordonner et d'assurer la liaison de la Cour des comptes des Communautés Européennes, d'entretenir les rapports avec les Cours des comptes des restants États membres, de participer en missions de contrôle et d'être présent en séances et rencontres au niveau communautaire.

Mais les relations de la Cour des comptes portugaise ne se bornent pas à ses congénères communautaires.

Elle est aussi membre de l'INTOSAI — organisation de portée mondiale des Institutions Supérieures de Contrôle Financier Externe —, de l'EUROSAI et membre collaborateur de l'OLACEFS, qui comprend les Cours des comptes ou Institutions équivalentes de l'Amérique Latine et des Caraïbes.

D'autre côté, il faut faire ressortir les spéciales relations de coopération qu'elle maintient avec les pays d'expression portugaise, nommément les Cours des comptes de l'Union (Brésil), du Cap-Vert, de Guinée-Bissau et de São Tomé et Príncipe.

e) Les nouvelles installations

Parmi les diverses altérations subies par la Cour des comptes, il faut aussi inclure celle de ses installations.

Installés auparavant en immeubles dispersés, anciens et peu fonctionnels, tous les services de la Cour de comptes sont à présent réunis dans un seul édifice, sis Avenue de la République.

1.2.4. — *La Révision Constitutionnelle de 1989*

Étant donné que, malgré les dispositions du texte constitutionnel de 1976, aucun des outils législatifs nécessaires à la réforme de la Cour des comptes n'a été approuvé, c'est la révision constitutionnelle de 1989 qui vient apporter une nouvelle et importante contribution au changement de cet organe de souveraineté.

Tout comme dans le texte révisé, elle apparaît comme l'une des catégories des Tribunaux — Article 211°, n° 1, alinéa c), étant donc un organe de souveraineté — Article 113° — ayant la compétence d'administrer la justice — Article 205°, n° 1. Elle a droit à la coopération des autres autorités — Article 205°, n° 3 — est indépendante dans l'accomplissement de ses attributions, n'obéissant qu'à la loi — Article 206° — et peut apprécier l'inconstitutionnalité des normes juridiques — Article 207°.

Les décisions qu'elle prend sont à caractère obligatoire pour toutes les entités publiques et privées, primant sur celles de n'importe quelles entités, pouvant être punis les responsables de leur inexécution — Article 208°, n° 2 et 3.

Voyons donc ce que le texte constitutionnel de 1989 nous présente comme innovation:

— Tout d'abord, la façon dont la compétence de la Cour des comptes est définie.

L'antérieur Article 219°, tout en disposant: «*C'est de la compétence de la Cour des comptes de donner avis sur le Compte Général de l'État, en contrôlant la légalité des frais publiques et en jugeant les comptes que la loi lui fera soumettre*», définissait sa compétence d'une manière exhaustive.

C'est pourquoi il y en avait qui entendaient que, outre les trois attributions fixées constitutionnellement, rien de plus ne pourrait être attribué à la Cour, ni à travers la loi formelle, vu que la Constitution ne le permettait pas.

En s'occupant de la Cour des comptes, l'actuel Article 216° de la Constitution dispose: «*La Cour des comptes est l'organe suprême de contrôle de la légalité des frais publiques et de jugement des comptes que la loi lui fera soumettre, lui appartenant, nommément:*

a) *Donner avis sur le Compte Général de l'État, y compris ceux de la Sécurité Sociale et des Régions Autonomes;*

b) *Mettre à exécution la responsabilité des infractions financières, dans les termes de la loi;*

c) *Exercer les compétences restantes qui lui ont été attribuées par la loi.»*

En ces termes, outre la définition des attributions de la Cour d'une forme à titre d'exemple — c'est ce que suggère l'expression «*nommément*» — est consacrée encore, à l'alinéa c), la possibilité de lui reconnaître, dans la législation ordinaire, de nouvelles ou plus larges attributions.

À l'avenir, toutes les fois que le législateur ordinaire le fera, ce sera avec un clair support constitutionnel.

- Deuxièmement, la teneur de l'Article 266°, n° 2 selon laquelle les organes de l'Administration sont subordonnés à la Constitution et à la loi et doivent agir, dans l'exercice de leur fonctions, dans le respect des principes de l'égalité, de la justice et de l'impartialité.

La proportionnalité signifiant, au sens du terme, une relation d'adéquation entre le moyen et le but, de l'application de ce principe à l'activité de la Cour de comptes résulte un élargissement de ses attributions.

À vrai dire, le fait que ni la Constitution, quand elle s'en occupe, ni sa loi organique ne lui confient, de façon explicite et générique, le contrôle de l'économie des frais publiques, pourrait servir d'argument à ceux qui s'obstinent à affirmer que la Cour des comptes doit se limiter à contrôler la légalité formelle des frais publiques.

Sans doute que le «contrôle de la légalité qui lui est attribué ne peut pas, de nos jours, se restreindre à une surveillance de la légalité *stricto sensu*, à un simple jugement où l'on subsume entre ce qui est formellement décrit dans la loi et ce qui est formellement décrit dans les frais publiques soumises à l'appréciation de la Cour des comptes.»

Par contre, «il faut respecter la légalité substantive en son ampleur totale, y compris, par conséquent, des aspects qui, auparavant, étaient considérés comme dépassant la légalité et appartenant au mérite». ²

Mais, s'il y avait des doutes pour ce qui est de l'étendue de la légalité, dont le contrôle est assuré par la Cour des comptes, ils seraient résolus

² Mots prononcés par le Député Rui Machete, lors de la discussion parlementaire à l'égard de l'altération de l'Article 216°.

avec la consécration du principe de la proportionnalité en tant que guide de l'activité développée par la dite Cour.

En fait, de la liaison entre le principe de la légalité, entendu dans son évolution, et celui de la proportionnalité, actuellement consacré, résultent d'autres critères permettant d'assurer les principes du rendement, de l'économie et de l'efficacité. De ce second ordre de critères découle une conception globale de *correction financière*, que la Cour a élaborée de façon à couvrir soit la rigueur, soit l'utilité sociale mesurée selon ces trois critères de proportionnalité entre moyens et buts ou entre coûts et bénéficiaires.

2. — LA LOI DE LA RÉFORME DE LA COUR DES COMPTES

Dans ce cadre constitutionnel, a été approuvée la loi n° 86/89, du 8 septembre, contenant la loi organique de la Cour, qui est entrée en vigueur à partir du 1er janvier 1990.

Les principales altérations que la nouvelle loi a introduit sont les suivantes:

1. — Renfort de l'indépendance de la Cour

- a) Les Juges ont cessé d'être nommés par le Gouvernement et sont dorénavant recrutés moyennant un concours de curricula, à la fin duquel ils sont nommés par le Président de la Cour;
- b) Les Services d'appui à la Cour sont devenus des services autonomes, se séparant, donc, du Ministère des Finances;
- c) C'est la Cour elle-même qui approuve le projet de son budget annuel, y compris celui des Sections Régionales;
- d) Le Président de la Cour dispose de pouvoirs de supervision et gestion dans les domaines financiers et du personnel, identiques à ceux qui intègrent la compétence ministérielle.

2. — Réduction du domaine d'action du contrôle préventif

Le contrôle préalable exercé auparavant par la Cour, au-delà de se traduire, le plus souvent, dans une activité bureaucratique d'infime importance financière, entraînait un travail excessif, qui empêchait l'accomplissement de fonctions plus nobles et le contrôle a *posteriori*, l'appréciation des comptes.

Dû à la nouvelle loi organique, nombreux des actes précédemment assujettis au visa de la Cour ont cessé de l'être — Articles 13° et 14° — cette obligation continuait pour les cas d'admission de personnel dans la Fonction Publique et réalisation de contrats entraînant pour l'État et pour d'autres entités publiques l'assumption d'importantes charges financières.

Une autre innovation consiste à l'introduction de la figure du visa tacite.

Selon les termes de l'Article 15°, n°4, les documents, actes et contrats assujettis au contrôle préalable sont considérés (tacitement) visés s'il n'y a aucune décision de la Cour dans les trente jours qui se suivent à celui de son entrée.

Une telle mesure vise à alléger le travail de la Cour dans ces cas où il n'y a pas de doutes et à éviter les dommages que d'éventuels retards pourraient causer à l'Administration. En réalité, les cas de formation de visa tacite ont été très rares, malgré les 120 000 procès/année appréciés et décidés à temps.

3. — Renfort et perfectionnement du contrôle successif

Au contrôle successif qui, en prétendant être exhaustive, était nécessairement peu rigoureux, s'oppose aujourd'hui la possibilité, selon les termes des Articles 16°, n° 4 et 29°, de le faire par le moyen d'un contrôle sélectif, tout en suivant des méthodes plus adéquats, nommément celui de l'exhibition des documents.

D'autre côté, la réalisation d'auditorats — Articles 16°, n° 4 et 32° — et de vérifications *in loco* permet un contrôle indiscutablement plus parfait et réaliste que le contrôle traditionnel, fait en cabinets et borné à l'analyse des documents.

4. — Renfort de sa compétence

Tout en lui maintenant les fonctions qu'elle possédait déjà — émission de l'avis sur le Compte Général de l'État, y compris celui de la Sécurité Sociale et des Régions Autonomes, contrôle préventif de certains actes et contrats, appréciation des comptes des services et organismes assujettis à sa juridiction — la loi de la Réforme renforce, en certaines aires, la compétence de la Cour, non seulement en élargissant le contrôle préventif à l'Administration Locale et Régionale — Article 13° — mais aussi en assujettissant à son appréciation les comptes de certaines entités qui en étaient exemptes jusqu'alors — c'est le cas des Assemblées Législatives,

des Comités et Régions de Tourisme — Article 17° — et encore en subordonnant à sa juridiction toute l'Administration Publique (centrale, régionale et locale) — Article 1er.

D'autre côté, selon les termes de l'Article 8°, appartient encore à la Cour d'assurer, dans le domaine d'action national, le contrôle de l'application des ressources financières provenant de la Communauté Européenne, d'accord avec le droit applicable et en coopération avec les organes communautaires compétents.

5. — Élargissement du nombre des entités surveillées

Au point précédent, à propos du renfort de la compétence de la Cour des comptes, nous avons référé que le nombre des entités assujetties à la juridiction de la Cour s'est élargi avec la nouvelle loi organique.

6. — La déconcentration régionale

Au-delà du maintien des Sections Régionales d'Azores et de Madère, la Constitution elle-même et la loi de la Réforme prévoient aussi la possibilité de déconcentration de la Cour, au niveau du Continent, ce qui, dans ce domaine, fait déjà l'objet d'étude.

7. — Services d'appui à la Cour des comptes

La Direction Générale n'est plus un département intégré dans le Ministère des Finances, dépendant dorénavant directement de la Cour et de son Président (excepté, naturellement, en ce qui concerne l'exercice du pouvoir législatif de l'Assemblée de la République et du Gouvernement).

De cette façon, elle constitue aujourd'hui un service d'appui technique et administratif propre de la Cour, destiné à soutenir et garantir l'exercice de ses compétences.

Cette altération a renforcé l'indépendance de la Cour, dans la mesure où elle a libéré la Direction Générale de la dépendance administrative du Ministère des Finances — puisque, fonctionnellement, elle dépendait déjà, et exclusivement, de la Cour des comptes.

En ce qui concerne la structure et le cadre de personnel des services d'appui, la loi de réforme prévoit dans son Article 59° qu'ils seront définis par décret-loi — on continue d'attendre sa publication — où soient respectés les principes suivants:

- Sa définition devra permettre l'exercice efficace de la compétence de la Cour.
- Le statut du personnel devra permettre la constitution de noyaux hautement spécialisés.
- Le statut rémunérateur du personnel ne devra pas être inférieur à ceux des autres services de l'Administration Publique ayant des fonctions de contrôle.

Organigramme de la Cour des Comptes

3. — OBSERVATION FINALE

C'est indiscutable que la révision constitutionnelle de 1989, en donnant une nouvelle rédaction au précepte relatif à la Cour des comptes, et la Loi n° 86/89, du 8 septembre, en assurant son indépendance et autogestion, en renforçant sa compétence et en augmentant le nombre d'entités assujetties à sa juridiction, ont été des apports décisifs pour la configuration de la Cour des comptes actuelle comme organe de contrôle des frais publics.

D'autre côté, les diverses actions développées par la Cour en vue de sa modernisation ont fait en sorte que, aujourd'hui, on ait une nouvelle image de cet organe: celle d'une Cour indépendante, agissante et vraiment obstinée pour ce qui est du contrôle rigoureux et exhaustif des fonds publics.

Cependant, reconnaître ces changements ne signifie point que l'on considère la réforme de la Cour tout à fait terminée.

Cela signifie sans doute que, bien que les étapes structurales soient achevées, il y a encore des mesures à prendre.

Comme ça:

Au niveau législatif

Malgré ce que dispose le mentionné Article 59° de la Loi de Réforme et les successifs projets élaborés par la Cour, la loi organique de ses services d'appui continue sans approbation.

Le besoin de ce diplôme est d'autant grand que, en raison de la Loi n° 86/89, du 8 septembre, les services d'appui de la Cour — comme on a déjà

dit, ont été jusqu'alors intégrés dans la Direction Générale de la Cour des Comptes, département du Ministère des Finances — ont commencé à dépendre exclusivement de la Cour et de son Président.

Un autre diplôme fondamentale et complémentaire de la réforme est la Loi de Procédure de la Cour des comptes, sans laquelle beaucoup des dispositions de la Loi n° 86/89, du 8 septembre, ne peuvent pas même être appliquées.

Dans une tentative de minimiser ce défaut, la Cour a approuvé, au moyen de ses résolutions et dans le stricte domaine de ses pouvoirs, des normes de procédure qui lui permettent de poursuivre son activité.

Pourtant, il n'est pas rare que l'on ait besoin de recourir à des préceptes dispersés, anciens et, en quelques cas, contenus en diplômes partiellement révoqués.

Au niveau interne

Quoique l'encadrement légal nécessaire à la poursuite de la réforme soit encore incomplet — ce que, naturellement, appartient à l'Assemblée de la République et au Gouvernement — la Cour des comptes continuera de développer et de perfectionner les démarches nécessaires à sa complète restructuration et modernisation.

Comme ça, les priorités suivantes se maintiennent:

- Perfectionner les moyens techniques et humains, de telle façon que le contrôle financier exercé par la Cour des Comptes devienne plus moderne, plus efficace et plus profitable.
- Continuer de réaliser des actions de formation et de divulgation, soit pour ses fonctionnaires — les aires prioritaires sont la formation initiale, la gestion, l'informatique et la comptabilité publique —, soit pour d'autres services de l'Administration Publique, afin que ceux-ci, tout en connaissant mieux la nouvelle législation et les directives de la Cour, puisse améliorer leur collaboration avec elle.
- Poursuivre l'objectif d'obtenir l'interdépendance entre les diverses actions et formes de contrôle — préalable, simultané et successif —, tout en créant des conditions pour sa gestion globale et pour un contrôle financier intégré.
- Dans le domaine du contrôle préventif, tenter que celui-ci commence à s'inspirer en critères de selectivité et de qualité, en privi-

légiant le contrôle des actes qui entraînent des frais publiques importantes.

- Continuer de promouvoir et de divulguer l'image de la Cour des comptes auprès de l'opinion publique, dans le but de la faire comprendre l'importance de sa fonction.
- Obtenir une intégration plus parfaite des Sections Régionales d'Azores et de Madère dans l'organisation de la Cour.
- Poursuivre l'étude tendant à la déconcentration et décentralisation de la Cour au Continent.
- Continuer de renforcer les rapports internationaux, en vue de l'amélioration des méthodes et des concepts du contrôle financier.

CONTRÔLE FINANCIER ET JURIDICTION*

por: António de Sousa Franco **

* (Comunicação apresentada ao Seminário da EUROSAI subordinado ao tema “As relações dos Tribunais de Contas com o Parlamento, auditoria interna, jurisdição e mass-média”, Constanta, Roménia, de 4 a 7 de Setembro de 1995).

** Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

Monsieur le President,
Chers Collègues,
Mesdames et Messieurs.

Tout d'abord, je veux vous remercier pour la possibilité que vous nous avez offerte de travailler dans le cadre de ce Pays si beau et avec des gens tellement chaleureux.

Je me propose, si vous le permettez, faire quelques commentaires sur le texte que nous avons présenté et, ensuite, Monsieur José Tavares fera une description brève de la situation actuelle au Portugal.

1. La Cour des comptes du Portugal (CCP) appartient à la famille latine des Cours des comptes. Cette nature institutionnelle découle, bien sûr, de la Constitution et de la loi, mais elle est parfaitement cohérente avec l'histoire de l'Institution, créée vers la fin du XIII^e siècle et dont la première loi connue date de 1389: elle avait alors la mission et les pouvoirs légaux nécessaires pour juger les comptes de toutes les personnes responsables pour les biens ou avoirs publics - c'est à dire, au Moyen Âge et au temps de l'Ancien Régime, les responsables du recouvrement des impôts. Ce n'est qu'après la création du régime démocratique, libéral et constitutionnel - Constitution de 1822 - que cette compétence s'étend, sous l'influence du Droit français, au jugement des comptes des comptables non politiques, responsables pour l'engagement et le paiement des dépenses publiques et la perception des recettes.

2. Cette mission, qui a caractérisé l'Institution pendant ses 7 siècles d'existence continuée, a beaucoup évolué avec le changement de l'État et de la société, et elle a déterminé, notamment:

- a) La différenciation progressive de la juridiction financière - qui, aujourd'hui, la Constitution attribue en exclusivité à la Cour des comptes - et des autres juridictions: celle des tribunaux ordinaires, qui décident les litiges concernant la responsabilité criminelle; celle des tribunaux administratifs qui, pour l'essentiel, ont les pouvoirs concernant le contentieux administratif et fiscal; celle de la Cour constitutionnelle, qui juge la constitutionnalité des lois; la

Cour de comptes, elle a l'exclusif de la juridiction financière, c'est à dire, l'effectivité de la responsabilité financière, le jugement des comptes des responsables pour deniers publics, au niveau de l'Administration Centrale de l'État ou des institutions autonomes, l'Administration régionale et locale, tout en ayant le pouvoir de les déclarer libres et déchargés à l'égard de l'État (ou des autres institutions publiques) ou de les condamner au paiement d'amendes pour conduite irrégulière ou illégale et/ou au remboursement des biens ou avoirs objet d'illégalité ou irrégularité;

- b) Le statut de pleine indépendance pour la Cour et pour ses magistrats - auxquels l'une et les autres est applicable, en cohérence avec la nature de tribunal supérieur dans le domaine financier qui lui est attribuée par la Constitution, en parité avec le Suprême Tribunal de Justice et les autres suprêmes tribunaux des différentes ordres de juridiction du pays, le même régime constitutionnel et légal des tribunaux judiciaires, ainsi que pour les magistrats spécialisés, sélectionnés par un jury indépendant, nommé à vie par le Président de la Cour, ont le même statut légal des magistrats des tribunaux judiciaires.

3. À mon avis, cette tradition et cette situation, qui sont les nôtres, ont eu des bénéfices et des aspects positifs:

- a) Elles ont permis de maintenir un certain degré d'indépendance, même dans ces situations de dictature ou régime autoritaire que nous avons connu, comme presque tous les autres pays européens;
- b) Elles ont soumis la procédure et l'activité de la Cour des comptes à des règles procédurales qui garantissent certains droits de l'homme, comme le droit de défense et le contradictoire; l'impartialité et l'objectivité de l'appréciation;
- c) Elles ont donné une certaine garantie de légalité et régularité des finances publiques, que le régime démocratique a consacrée et perfectionnée comme élément de l'État de Droit démocratique et conséquence de la démocratie financière; dans ce sens, la garantie de la légalité doit assurer par le Gouvernement et l'Administration des lois et du budget, votés par le peuple moye-

nant la représentation parlementaire et préserve ainsi l'essentiel des droits des contribuables.

- d) Elles assurent à la Cour le plus grand des pouvoirs d'investigation et d'obtention des moyens de preuve envers l'État, les entités publiques et les particuliers, pour ses vérifications et contrôles - qui est le pouvoir d'obtention de données d'information accordé par la loi aux autres tribunaux - et ceci n'est, non plus, un aspect négligeable.

4. Il faut, toutefois, reconnaître que, même après la Déclaration de Lima, même après le rétablissement de la démocratie en 1974, ces possibilités positives qui sont nécessairement perfectionnées dans un cadre démocratique, ont coexisté avec des limitations et aspects négatifs.

Je signale une interprétation de la légalité des finances assez restrictive, donc versant dans le formalisme et la bureaucratie, la marginalisation de la Cour des comptes à l'égard des méthodes d'audit de bonne gestion financière (économie, efficacité et efficacité); et aussi un certain divorce entre l'activité juridictionnelle et les contrôles de la souveraineté populaire: soit par le réciproque isolement du Parlement et de la Cour des comptes, soit par le secretisme qui refusait des informations fondamentales aux médias et à l'opinion publique.

5. La modernisation de la Cour des comptes a découlé du rétablissement de la démocratie - en 1974 - et de l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne - en 1985.

Il y a eu une discussion riche entre 1986 et 1989, qui a confirmé dans la révision constitutionnelle de 1989, que la Cour des comptes est le tribunal de juridiction financière et l'organe suprême de contrôle des finances publiques.

Il faut remarquer que ce processus me permet de soutenir que, d'après notre expérience, la juridiction et l'audit sont compatibles et complémentaires. L'audit peut être renforcé par les pouvoirs d'investigation de la Cour - surtout dans un pays, comme le nôtre, où il n'y a pas une ancienne tradition d'audit professionnel et d'entreprise -, par l'impartialité de ses procédures et décisions, par le plus fort statut d'indépendance institutionnelle qui, en tant que tribunal, lui est accordé

para la Constitution et la loi; et, en ce qui concerne la légalité, par l'application des sanctions. L'audit est aussi un élément indispensable à l'effectivité de l'État de Droit démocratique, dans les sociétés fiscales démocratiques et de masses où nous vivons, dans un sens matériel et large de l'idée de légalité. L'audit et la juridiction sont des tâches et fonctions différentes, et exigent des pouvoirs et instruments différenciés, quoique peuvent être cumulés dans une même institution avec avantage pour les services qu'elle peut et doit rendre, au Parlement, aux mass-media et à l'opinion publique, et aussi pour l'exercice d'un rôle d'évaluation, inspiration, coordination et renforcement de la qualité et de l'indépendance du contrôle interne, dans le cadre d'un système national de contrôle.

Audit et juridiction ne doivent pas être confondus, mais ils peuvent et doivent se cumuler dans une même institution, tout en enrichissant son apport à la démocratisation des finances publiques:

- d'une façon tout à fait indépendante et isolée en ce qui concerne l'exercice de la juridiction;

- en coopération avec le Parlement, les media et l'opinion publique, quand il s'agit de fournir avec transparence et publicité les bases d'information, analyse et appréciation technique qualifiée pour le contrôle politique;

- en coopération avec l'exécutif, en tant que système de gestion, et le contrôle interne, en tant que sous;

- système de contrôle, pour améliorer la qualité et correction des opérations financières.

Je vous remercie vivement votre attention et, avec votre permission, Monsieur le Président, je donne la parole à monsieur le Conseiller José Tavares.

A criação e o funcionamento do Gabinete de Comunicação Social do Tribunal de Contas

Comunicar para conhecer

por: Henrique Antunes Ferreira*

* Consultor de Comunicação Social do Presidente do Tribunal de Contas. O autor, antes de concretizar a sua formação universitária no domínio da Informação e Comunicação Social – licenciatura em Ciências de Informação, Jornalismo Aplicado, Marketing e Comunicação e mestrado em Relações Internacionais e Jornalismo, pela Universidade de Casper Líbero de São Paulo – cursou Direito na Faculdade respectiva da Universidade Clássica de Lisboa. Para além disso, fez "small studies", como o Short Course of Marketing and Communication da Universidade de Berkeley de San Francisco, integrado num programa organizado pela USIA (United States Information Agency) e o Resumed Media Degree do Massachusetts College de Boston, bem como (na qualidade de aluno correspondente com avaliação final) o Condensed Graduating Course of Organization and Methodologies da Free University de Durban e os Études de Gestion et Production d'Information da Universidade de Lille, num programa patrocinado pela UNESCO. Participou em cursos semanais, em seminários e em colóquios e proferiu conferências e palestras sobre temas de Comunicação e de Informação na Universidade Lusíada, onde dirigiu sessões de Relações Internacionais e Jornalismo, na Universidade Nova de Lisboa, leccionou Relações Internacionais e Jornalismo no Cenjor (Centro de Formação de Jornalistas, para-universitário) a alunos provenientes exclusivamente de todos os PALOP, tendo também tido outras intervenções na Faculdade de Ciência Política da Universidade Carlos III de Madrid, na Faculdade de Ciências Humanas, Políticas e Sociais de Upsala, no Departamento de Marketing e Comunicação da Universidade McGill de Montreal, no Curso de Estudos Portugueses da Universidade de New Hampshire, EUA, na Faculdade de Jornalismo de Québec, no Curso de Jornalismo Político da Universidade Jawarhlal Nehru em Nova Delhi, na Sociedade de Ciências Sociais e Políticas de Seoul, Coreia do Sul, no Colégio de Alpbach, na Austria, e outros.

Tem inúmera colaboração dispersa por diversos órgãos de Comunicação Social nacionais e estrangeiros, (brasileiros, espanhóis, ingleses, franceses, canadianos, norte-americanos, alemães, suecos, finlandeses, austríacos, indianos e australianos) da Imprensa, Rádio e Televisão. Tem ainda livros publicados e numa colectânea inseriram-se algumas das suas mais importantes entrevistas a personalidades estrangeiras, pois falou com figuras tais como, entre outras, Indira e Rajiv Gandhi, Venkataraman, Nicolae Ceausescu, Ion Iliescu, Adrian Nastase, Mikhail Gorbachev, Boris Yeltsin, Edward Schvardnadze, Vadim Zagladin, Lech Walesa, Tadeusz Mazowiecki, Vaclav Havel, Richard Nixon, Henry Kissinger, Ronald Reagan, Georges Bush, Michael Dukakis, Jesse Jackson, Felipe Gonzalez, Adolfo Suarez, Santiago Carrillo, Tierno Galvan, Rei Juan Carlos, Margaret Thatcher, Rainha Isabel II, Filipe de Edimburgo, Príncipe Carlos, Princesa Diana, Constantin Caramanlis, Constantin Mitsotakis, George Papandreou, George Ralis, George Vassiliou, Mauno Koivisto, Olof Palme, François Mitterrand, Michel Rocard, Valery Giscard d'Estaing, Léopold Senghor, Bruno Kreisky, Shimon Peres, Sandro Pertini, Aldo Moro, Giulio Andreotti, Bettino Craxi, Boutros Ghali, Perez de Cuellar, Rei Bumiphol, Huang Hua, Sali Bericha, Presidente Ro Tae Wo, Aristides Pereira, Pedro Pires, Jonas Savimbi, Joaquim Chissano, Eden Pastora, Peña Gomez, Carlos Andrés Perez, Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Lula.

APRESENTAÇÃO

Um desafio longe de terminado

Quando se completam quatro anos sobre a criação do Gabinete de Comunicação Social do Tribunal de Contas, pensa-se que já é possível fazer uma apreciação ponderada sobre a medida que se decidiu tomar, com a finalidade de dar conhecimento público, tão pormenorizado quanto possível, mas sempre dentro dos limites da Lei, do que é o Tribunal de Contas, a Instituição independente de fiscalização financeira do Estado, como funciona e o que produz.

Isso permitiria compreender muito do que se passa à volta do controlo financeiro, das suas dificuldades e restrições, das resistências com que se depara, até mesmo certas orientações do legislador. Por tudo isto se explicaria com toda a transparência que o Gabinete de Comunicação Social, que funciona sob a direcção do Dr. Henrique Antunes Ferreira — cuja capacidade intelectual, cultural e profissional dispensa adjetivos, porque é substantiva, e passa sem prova, por ser evidente — poderia dar aos cidadãos portugueses, como contribuintes do Estado, essa elucidação fundamental e imprescindível sobre a actuação do Tribunal de Contas, que entretanto viu a sua independência, incontestável e reforçada, servida por uma capacidade técnica crescente, apesar da limitação dos meios e dos poderes que persiste e por vezes se agravou.

Esta forma de proceder permitiu que a Instituição, que a opinião pública respeita e na qual confia, passasse a ser conhecida — ao contrário do que sucedia no passado. A aceitação por parte da Comunicação Social da criação do Gabinete de Comunicação do Tribunal foi, na larga maioria dos casos, positiva, e a resposta que passou a dar às informações dele provenientes, atempada e claramente, tem vindo a ser, de uma forma geral, boa. O mesmo sucedeu com a Instituição — o que nela importa e tem qualidade, que viu neste Serviço um meio único de comunicação com a sociedade, assim exercendo a sua missão essencial.

A experiência vivida demonstra bem quão indispensável é a existência de um Gabinete desta natureza, que, como antes se disse, neste caso tem vindo a funcionar a contento do Tribunal e do signatário.

O texto que se segue, da autoria do Dr. Henrique Antunes Ferreira, é testemunho do muito que já foi feito, mas igualmente do caminho que ainda há a percorrer.

Neste sentido, tudo se fará para continuar a consolidar e solidificar a iniciativa que em boa hora se tomou e que representa, para a Instituição, um compromisso, uma aposta e, já hoje, um valioso activo, cujo rendimento acrescenta um serviço público cuja utilidade só não será sentida por quem não paga impostos.

Faltou alguma coisa? Falta. Não voltar a um passado de papelada, burocracia, demoras e inutilidade, mas reforçar a dimensão social, pedagógica, responsabilizante — em suma comunicacional — de uma Instituição essencial para promover o bem público. Continuar e reforçar, em suma, uma acção exemplar, que é dos principais vectores da acção do Tribunal.

Lisboa, 29 de Agosto de 1995

António de Sousa Franco
(Presidente do Tribunal de Contas)

"Nunca ninguém cometeu erros de gramática numa sociedade não alfabetizada"

Marshall McLuhan

O mundo em que vivemos tem uma componente mediática que não pode ser ignorada. Há uns escassos anos, a Teoria Geral da Comunicação baseava-se em princípios que se pensava iriam ser ultrapassados com a velocidade estonteante, "ultra-sónica" que a técnica e as tecnologias da Informação, cada vez mais adiantadas e sofisticadas, iam adquirindo. Os computadores, primeiro os enormes, depois os pessoais, depois ainda os portáteis, os novos ambientes informáticos, os interfaces, as redes interactivas, a globalização cibernético-informática ditavam "leis" que pareciam ser válidas hoje, para o deixarem de ser logo amanhã.

Dizia, em 1976, ainda Marshall McLuhan que "a tipografia quebrara as vozes do silêncio", mas ainda que "a galáxia de Gutemberg dissolveu-se teoricamente em 1905 com a descoberta da curvatura do espaço, mas na prática foi invadida pelo telégrafo duas gerações antes disso". E acrescentava o maior teorizador da Comunicação que "a palavra impressa criou a uniformidade nacional e o centralismo governamental, mas também criou o individualismo e a oposição ao governo, como tal."

Hoje em dia, esses princípios fugiram ao fatalismo que parecia condená-los: continuam a ser considerados imprescindíveis. Daí a sua perenidade e a circunstância de eles próprios já se terem tornado o substrato da Ciência da Comunicação.

O primeiro de todos é o que afirma, tal como o escreveu Harold Innis na sua obra "Empire and Communication" (Oxford, Impr. Da Universidade de Oxford, 1950), que "o fluxo da Informação é como a corrente eléctrica que se estabelece entre dois pólos: o produtor e o receptor." Só que aqui eles não são um positivo e outro negativo; ambos devem ser positivos. Ou deveriam ser, o que é um tudo nada diferente.

Uma tarefa nova duplamente aliciante

Quando em Agosto de 1991 — parece já ter passado uma eternidade, mas foi, tão-só, ontem... — correspondendo a um convite honrosíssimo do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, Prof. Doutor António Luciano Pacheco de Sousa Franco, metemos ombros à tarefa de criar uma estrutura de Comunicação nesta Instituição, a que se daria o nome de

Gabinete de Comunicação Social do Tribunal de Contas, surgiu-nos pela frente uma tarefa duplamente aliciante.

A primeira das razões de uma tal afirmação disse respeito à circunstância de, no domínio da Organização, Gestão e Métodos de uma tal estrutura, se ter de fazer praticamente tudo de novo, isto é, partir-se do "próximo do zero" — pois que quase nada existia anteriormente. Isto levava a que se tornasse necessário pôr em prática o que o signatário tinha aprendido em diversas Escolas Superiores de Comunicação Social no estrangeiro, em cursos de pós-graduação, em seminários técnicos, práticos e teóricos, noutros estabelecimentos de Ensino Superior de Jornalismo — e, o que não seria despidendo, tudo quanto fora apreendendo no exercício de uma profissão aliciante embora desgastante, como é a de Informar.

Mas, informar também é formar, como sublinhou pela primeira vez um outro personagem de grande relevo na Comunicação, Jacques Kayser, ex-director do Instituto Francês da Imprensa e criador de um acervo metodológico capaz de propiciar a criação de uma *Ciência da Imprensa* (cf. José Marques de Melo, in "Estudos de Jornalismo Comparado").

Dá que esta primeira determinante do interesse da tarefa da criação do Gabinete se prendesse ainda com a necessidade de organizar o seu espaço físico, a sua estrutura, o seu modo de funcionamento eficaz e, bem assim, de diligenciar para a selecção e recrutamento dos recursos humanos que seriam o seu suporte e, depois, a formação do elemento ou elementos que coadjuvassem o signatário.

A segunda pode dizer-se que era uma decorrência natural da primeira. Porque como se disse antes, no domínio da Comunicação, no Tribunal de Contas muito pouco, quase nada, se fizera — e o que fora feito, fora-o na base da boa-vontade e do entusiasmo, mas empiricamente... — era preciso que a Sociedade portuguesa se desse conta da real existência de uma Instituição que tem como escopo fundamental o controlo financeiro externo e independente dos dinheiros do Estado, que são, como se sabe, os que cada um dos cidadãos, ou seja, cada um de nós, paga em impostos a esse mesmo Estado, aos níveis central, regional e local.

De Tribunal "do Visto" a Tribunal de Contas

Aqui também a informação e a formação da imagem do Tribunal de Contas era escopo que não podia ser ignorado. Durante anos em Portugal, não vale a pena escondê-lo ou ignorá-lo, considerava-se que a instituição era muito mais um "Tribunal do Visto" do que de Contas. Os cidadãos que

constituem a Sociedade pouco sabiam dessa mesma instituição, e quase só a referiam quando dela dependiam para iniciar uma carreira no Funcionalismo, que carecia do já citado "Visto"...

As coisas tinham, porém, mudado. Os diversos órgãos do Poder tinham vindo muito rapidamente a aprender que era preciso saber viver (e conviver...) com uma Informação livre e por isso mesmo muitas vezes incómoda, libertada da mordaza da Censura Prévia do salazarismo-marcelismo com o 25 de Abril de 1974. Mas, dando ainda uns primeiros e incipientes passos, procurava o seu próprio caminho e as soluções mais convenientes para exercer a Liberdade de Informar. Ninguém nasce ensinado, mesmo que já viva há um ror de anos...

Daí o aparecimento dos primeiros Assessores de Informação a nível do Poder Executivo Central (ministérios, secretarias de Estado, subsecretarias de Estado), do Legislativo (na nova Assembleia da República), em seguida dos Executivos e Legislativos Locais — e, finalmente, coisa que se pensava... impensável, até o Judicial assim o entendeu.

Posto perante uma tal realidade, pode afirmar-se que o Tribunal de Contas que desde 1986, com o seu novo Presidente, António de Sousa Franco, vinha adquirindo uma dinâmica realmente diferente, dinâmica essa que se haveria de concretizar numa providência legislativa fundamental qual foi a Lei 86/89 de 8 de Setembro, também avançou como um dos precursores neste novo caminho com a criação do seu Gabinete de Comunicação Social.

Neste sentido se pode também entender o aparecimento de um Serviço de Informação no Tribunal Constitucional, situação que se verificou somente em princípios do ano de 1994, logo muito posteriormente ao início da actividade do Gabinete de Comunicação Social do Tribunal de Contas.

Em Junho do ano corrente, na cerimónia da tomada de posse do novo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, o Juiz Conselheiro Pedro de Sousa Macedo, este mencionou expressamente a sua vontade de ali igualmente criar, tão brevemente quanto possível, uma estrutura de apoio para as relações com a Comunicação Social. Também o Procurador-Geral da República, tanto quanto já o declarou, tem a mesma intenção.

E a prova de que as relações entre os Tribunais de Contas e instituições congéneres e os órgãos da Comunicação Social se revestem de cada vez maior importância a nível mundial, foi o recente seminário promovido pela EUROSAI na Roménia e realizado pelos Tribunais de Contas daquele País e da Itália, que tinha exactamente por título "*As relações dos Tribu-*

nais de Contas com os Parlamentos, o Controlo Interno, a Jurisdição e os Mass-Media”.

Durante o referido seminário, o signatário, que integrou a delegação do Tribunal de Contas de Portugal, teve o privilégio de se dirigir aos participantes dando conta do que neste domínio na nossa Instituição já se concretizou e do que ainda falta alcançar — e que o presente escrito mais adiante pormenorizará.

A sucinta intervenção, que foi acompanhada pela distribuição às delegações presentes de uma súmula traduzida deste mesmo trabalho, teve um acolhimento muito positivo, o que aqui se regista sem quaisquer intuítos “auto-propagandísticos” mas sim com a satisfação de ter aparentemente concorrido para um melhor conhecimento internacional do que, neste domínio no nosso Tribunal de Contas se tem feito, repete-se.

A mediatização da Justiça e as "fugas de informação"

As relações entre os Tribunais — de que o Órgão de Soberania que é o Tribunal de Contas faz parte, pois é um Tribunal Supremo, à semelhança do Supremo Tribunal de Justiça, ou do Supremo Tribunal Administrativo, por exemplo, — e a Comunicação Social revestem-se de aspectos cuja sensibilidade é conhecida, tendo sido, inclusive, a questão da mediatização da Justiça um dos temas mais em foco no recente Congresso dos Advogados que decorreu de 18 a 21 de Maio deste ano de 1995, no Funchal.

As conclusões a este respeito (ainda não publicadas mas vindas a público resumidamente... na Comunicação Social) foram muito prudentes e não totalmente pacíficas. O que se convencionou chamar por “julgamentos mediáticos”, resultantes do incremento da agressividade dos Média na procura dos casos que parecem ser de maior interesse — ou de maior impacto... — público, prende-se com o sensacionalismo que se bastas vezes se verifica e que poderá entrar, ou até mesmo inviabilizar, passos importantes da instrução processual nos seus órgãos de sede própria. Mais ainda: fazer “antecipar” através das notícias, dos comentários, das opiniões ou dos editoriais da Informação (escrita, radiofónica ou televisiva), as futuras sentenças dos tribunais.

Aqui se terá igualmente de tomar em linha de conta o princípio do “Segredo da Justiça” que os órgãos revestidos do poder jurisdicional bem como os de instrução processual tentam salvaguardar a todo o custo e que

os Media tentam “furar” com igual ou superior determinação, engenho e, por vezes, artimanhas cada vez mais diversas e mais sofisticadas.

E não poderá outrossim ignorar-se o facto cada vez mais frequente, mesmo vulgarizado, da figura da “fuga de informação”. Que pode revestir — e reveste — dois vectores: um, a “fuga” pura e simples, resultante, normalmente, de ressentimentos ou de vinganças por parte de intervenientes ou interessados em determinados processos, ou, ainda, da busca de notoriedade por parte de outros dos que intervêm neles e que só através desse artifício julgam poder chegar junto da grande massa dos consumidores da Informação, em suma ser conhecidos.

O outro, é a “fuga orientada”, o que, em jargão jornalístico se chama a “filtragem da informação” e que corresponde ao “deixar sair para o exterior”, pelos diversos Poderes, elementos que podem resultar em verdadeiras formas de pressão sobre pessoas ou instituições que *a posteriori* deverão emitir decisões, deliberações ou sentenças em casos concretos. O “mandar dizer” foi-se tornando universalmente, uma verdadeira “instituição”, normalmente negativa. O “Papa” da Comunicação, Marshall McLuhan, já citado neste texto e legitimamente por diversas vezes, quando criou a expressão “aldeia global” sabia perfeitamente disso.

Ambas não são “ingénuas” ou “desprevenidas”. Os resultados que se pretendem obter com elas são óbvios e evidentes. Muitas vezes, há que ter a coragem de o dizer, elas ocorrem por força de certas formas de “pagamentos” — que, infelizmente, têm vindo, cada vez mais a revestir aspectos pecuniários. Mas este é o Mundo, esta é a Sociedade, esta é a Civilização que os homens, todos nós, temos vindo a criar e desenvolver. Até quando e até que limites — são as perguntas essenciais, para as quais não há respostas convenientes, pelo menos até à data.

E seria estulto pensar-se em motivações exclusivamente a nível do Poder Judicial. As suas implicações políticas são tão reais, efectivas e visíveis, que ignorá-las seria como se costuma dizer do que faz a avestruz quando tem receio de qualquer potencial perigo que lhe possa acontecer: esconde a cabeça na areia para não ver.

É isso que explica ao pormenor J.A.C. Brown na sua obra “Técnicas de Persuasão - Da Propaganda à Lavagem Cerebral” em que o autor enfoca a temática sob os seus vários aspectos, indo da publicidade.comercial até à análise detalhada das intenções e efeitos dos veículos de comunicação de massas, fazendo ainda um exame cuidadoso de casos espectaculares de “conversão” e “confissão”..

Sobre estas questões que se prendem, simultânea e intrinsecamente, com a filosofia do Direito e com a filosofia da Informação, muito haveria a

dizer. Nesta introdução, apenas se aflorou o assunto, para se dar conta de que também no Tribunal de Contas estes melindrosos problemas se colocam quase que quotidianamente, por força do desenvolvimento que se tem verificado da sua intervenção activa e oportuna na vida do País — naturalmente a nível do controlo das Finanças Públicas — mas também da capacidade de resposta face às solicitações cada vez mais frequentes dos Cidadãos (e da Sociedade que eles constituem) que pretendem saber de como o Estado gere os dinheiros públicos, que resultam dos impostos que são por eles pagos, nos termos da Lei, como atrás já se disse.

Essa capacidade de resposta tem vindo progressivamente a aumentar. E terá, ainda de ampliar-se. Esse é um dos escopos fundamentais, senão mesmo o fundamental, do Gabinete de Comunicação Social do Tribunal de Contas. Porém, muito falta ainda fazer, também aqui.

Então, que se fez já? A isso se dará resposta de seguida.

Das diligências iniciais aos primeiros resultados

Tendo assumido efectivamente funções em 1 de Setembro de 1991, a primeira das tarefas que se depararam ao signatário foi a de encontrar o espaço físico para funcionar no Tribunal de Contas — e avaliar do tempo de ocupação real que esse funcionamento implicava.

Em escassos dias foi possível fazer esse levantamento, já que, como atrás se sublinhou, se partia praticamente do zero. Inicialmente colocado a título provisório no secretariado (junto das secretárias) do Conselheiro Presidente, graças às diligências de imediato feitas, arranjou-se Gabinete próprio, no sétimo piso do edifício-sede, e dotado dos meios operacionais (mobiliário, equipamento informático, meios de comunicação próprios — telefone directo e fax para a ligação atempada aos órgãos de Comunicação Social — material e artigos de expediente e outros).

A partir daí, pôde-se iniciar a concepção, criação e instalação do **arquivo**, peça fundamental para que se fizesse registo da actividade do Tribunal de Contas nas suas relações com os meios de informação. Só um arquivo eficiente e de fácil consulta, permite que não se percam contactos, o que no domínio da Comunicação, nomeadamente com os Media é imprescindível.

Entretanto e graças ao apoio interessado e constante do Conselheiro Presidente, da então Directora-Geral, a saudosa Dr^a. Manuela Gonçalves, infelizmente já falecida, do Dr. José Tavares, então Sub-Director Geral e encarregado das Relações Internacionais, bem como da coordenadora do

Serviço de Gestão de Pessoal, Dr^a. Maria da Graça Hespanha, ia-se avançando no funcionamento efectivo da estrutura incipiente.

Por outro lado, em Outubro desse mesmo ano de 1991 foi possível, através de concurso público oportunamente aberto, assegurar a contratação em regime de termo certo, de Ana de Jesus Salina, para secretariar o Gabinete..E, quase em simultâneo, o auxiliar administrativo Joaquim Alves Fernandes passava a desempenhar funções de ligação exterior com os Meios de Informação. Mais tarde, em Fevereiro de 1993, juntou-se à pequena equipa a então contratada a termo certo Anabela Alves Janeiro, que, posteriormente, e ainda por concurso público, foi integrada no quadro com a categoria de contadora-verificadora adjunta de 2^a. Classe.

Iniciou-se, desde logo, a prática da elaboração de “**Notas de Imprensa**”, através das quais o Tribunal comunicaria ao órgãos aquilo que reputasse de importante no domínio informativo, desde tomadas de posse a deslocções de delegações ao estrangeiro, desde visitas de comitivas estrangeiras ao Tribunal até realizações de encontros, congressos, seminários, desde súmulas de documentos considerados importantes (Pareceres sobre as Contas, quer a Geral do Estado quer as das Regiões Autónomas, Relatório de Actividades, Acórdãos, etc.) até à participação do Tribunal em Organismos Internacionais.— e outros temas.

Para tal foi necessário criar **impresso próprio**. Daí que se tivesse desde logo, solicitado a cooperação do então NOI (hoje SOI) para esse desiderato, o que foi imediatamente correspondido, tendo aqui que registar-se outra excelente colaboração que, de imediato se estabeleceu entre este importantíssimo departamento do Tribunal — chefiado pelo Dr. José Manuel Martins e integrando uma magnífica equipa recheada de competentíssimos profissionais de Informática — e o Gabinete de Comunicação Social, que se vem mantendo com os melhores resultados e se tornou indispensável. Assim outros impressos foram sendo concebidos e concretizados.

Uma óptima colaboração e o esclarecimento dos Media

A nível interno, há que acrescentá-lo, o relacionamento que se foi estabelecendo — quer com o Tribunal (naturalmente com os senhores Juizes Conselheiros que o integram), quer com a Direcção-Geral e a generalidade dos Serviços de Apoio — possibilitou e facilitou imenso o acesso a informações de que o Gabinete ia necessitando para prestar esclareci-

mentos e dar outras contribuições aos Media, que entretanto, e face à nova estrutura, iam aumentando as suas solicitações.

Isto com toda a naturalidade, porque na estratégia de funcionamento do Gabinete havia a certeza de que era absolutamente preciso, era mesmo indispensável, estabelecer contactos directos e pessoais com todos os órgãos de Informação, privilegiando mesmo alguns (com características preferenciais), feita a análise da receptividade que demonstrassem à nova política de Informação que o Tribunal estava a adoptar.

Neste contexto, usou-se dos conhecimentos pessoais que advêm do facto de há largos anos se vir exercendo — e com funções de responsabilidade — o jornalismo, quer o escrito, quer o radiofundo, quer o televisado. Por exemplo, os 16 anos na Chefia da Redacção do “Diário de Notícias” (onde durante mais de dez foi o próprio Chefe da Redacção) e simultaneamente director de estágios do jornal, levaram-no a conhecer pessoalmente uma boa parte dos profissionais de Informação portugueses.

Daí que se tivessem iniciado esses contactos, com a finalidade primeira de “explicar” aos agentes da Informação o Tribunal de Contas, o que era, o que fazia, quais as áreas e sectores em que se dividiam os seus serviços, a necessidade de uma fiscalização externa e independente dos dinheiros do Estado, os diversos tipos de órgãos de Controlo Financeiro existentes no Mundo, as organizações internacionais em que se integram, etc.

Para o efeito realizaram-se encontros com jornalistas, enviaram-se convites para que alguns deles visitassem o Tribunal, distribuíram-se alguns dos parcos elementos de informação existentes, visitaram-se Redacções, estabeleceu-se uma linha “quase directa” com a agência noticiosa nacional, a Lusa, e com as principais estrangeiras a trabalhar em Portugal. E foi-se tentando responder às principais dúvidas que ao Gabinete iam sendo colocadas.

Isso, naturalmente, implicou que se fizesse, em simultâneo, um “curso de autoformação aceleradíssimo”, apetece dizer até “instantâneo”. sobre o Tribunal, sobre o Direito das Finanças Públicas, sobre o Direito Administrativo, sobre o Processo — que se estudara, anos atrás na Faculdade de Direito de Lisboa mas que praticamente quase nunca se utilizara...

E, logo que isso se tornou necessário e possível, iniciou-se também uma outra “acção de formação” com a mini-equipa que se constituiu, por forma a que o seu funcionamento tivesse a qualidade desejada e a capacidade de resposta mínima, pois que se entendeu e entende pertinente, *mutatis mutandis* em relação a uma instituição como é o Tribunal de Contas,

o que escreveu o jornalista Armindo Quelhas na sua comunicação ao I Congresso dos Jornalistas Portugueses, realizado em Lisboa em 1983, sobre “O Gabinete de Imprensa na Empresa Moderna”, que suscitou na altura uma curiosa e acalorada discussão.

Dizia já então Armindo Quelhas: *“Ao contrário do que uma análise superficial leva a concluir, a acção do Gabinete de Imprensa não se limita a fazer com que os órgãos de Informação falem da empresa, devendo a sua acção inserir-se numa visão mais orientada, que deve ter em conta a obtenção dos objectivos a que a empresa se propõe, normalmente definidos pela administração e as tarefas desenvolvidas por outros departamentos, particularmente (...) de marketing e publicidade”...*

Uma "Revista de Imprensa" que se pretende melhorar

Entretanto e porque também se perfilhava e continua a perfilhar a opinião de um insigne mestre de Comunicação Social na Universidade de Ciências Humanas de Berkeley, San Francisco, USA, Marvin Misk, começou-se também simultaneamente a dar cumprimento a um ditame dele, publicado no seu livro *“The Society of Mind”*.

Diz o professor Misk no capítulo “A Comunicação Interna”: *“No interior das instituições em que funcionam estruturas de Informação, é absolutamente essencial que elas (as instituições) tomem conhecimento atempado do que delas se diz nos Media, para que, face a isso, possam reagir, tomando as medidas e dando as respostas que entendam justificadas e adequadas. Por isso que defendamos a divulgação interna, seleccionada, dessas mesmas notícias. Compete às mencionadas estruturas de Informação (Gabinetes, Serviços, Assessorias, etc.) essa recolha, selecção e divulgação interna.”*

Isto é, iniciou-se quotidianamente a consulta de toda a imprensa escrita diária de Lisboa e, sempre que possível, do Porto, com a selecção dos temas que diziam respeito, em primeiro lugar e obviamente, ao Tribunal de Contas, e complementarmente, assuntos (em especial de índole financeira), do Governo, Autarquias Locais, Assembleia da República, Presidência da República, Procuradoria-Geral da República, outros Tribunais — e mais especificamente de Justiça, de Obras Públicas, de Transportes, de Saúde, de Ensino, de Segurança Social, etc. Dela se faziam e fazem os correspondentes recortes.

Na sequência disso, estabeleceu-se um critério de distribuição dessa informação recolhida e recortada, através de fotocópias datadas e referen-

ciadas aos órgãos que as haviam publicado, quer pelo Tribunal quer por elementos do *staff* da Direcção-Geral e Serviços de Apoio. Continua-se a fazê-lo, dia após dia, regularmente, incluindo às segundas-feiras o que saiu nos jornais do fim-de-semana. Trata-se de uma verdadeira **Revista de Imprensa**, que, embora já com folhas impressas próprias, somente limitações de ordem humana e técnica impedem que já possa circular com capa e paginação próprias. Lá se chegará, se for caso disso e aumentarem os recursos ainda limitados.

Ainda no âmbito desta alínea, se menciona que, sempre que o Conselho Presidente se ausenta do País, o Gabinete elabora dossiers de recortes de Imprensa com os principais assuntos publicados durante esse período, a fim de, ainda que seleccionada e resumidamente, lhes serem entregues à sua volta e assim facultar-lhe os dados que se julgaram essenciais sobre o que entretanto sucedeu no País.

O "arquivo cruzado" e as suas vantagens

As bases deste trabalho, ou seja os originais, foram sendo organizados na modalidade de **arquivo cruzado**, de acordo com os princípios da arquivologia que permitem que através desse cruzamento da informação se possa saber, por exemplo, se a IGAT está a fazer uma investigação sobre uma Câmara Municipal e a situação em apreço poderá originar uma outra — ou mesmo uma auditoria — por parte do Tribunal de Contas. Através desse arquivo, como está comprovado, pode chegar-se à globalidade do assunto. O arquivo já possui, nesta data, um total de mais de cem pastas, de que constam milhares de folhas de recortes de Imprensa escrita os mais diversos. Adiante, em sector próprio deste trabalho, se dará conta das suas divisões principais.

Aqui deve explicitamente mencionar-se que o mesmo ainda não é possível no que respeita ao registo das notícias e comentários, sobre o Tribunal de Contas, veiculados pelas Rádios ou pelas Televisões. Seria, naturalmente, inimaginável a existência do que é um Serviço de Escuta e Visionamento permanente, onerosíssimo e com uma dotação de pessoal pesadíssima.

Por isso se tem recorrido à boa vontade de alguns daqueles órgãos que comunicam ao Gabinete os assuntos principais que passam sobre o Tribunal, e, em ocasiões especiais, tais como a saída dos Pareceres atrás mencionados, se seguem, mesmo em casa, com a atenção possível, os noticiários do dia. Pôde-se já e por diversas vezes, obter dos Media regis-

tos em suporte magnético de tais eventos. Agora, tal é menos fácil, dada a prática adoptada pelos canais televisivos de cobrar preços bastante altos por tais serviços. A sociedade de consumo também é isto...

Pensa-se, porém, que para uma maior garantia, se poderia recorrer ao que, por exemplo, Carlos Soria na sua obra "Orígenes del Derecho de Radiodifusión en España" e Juan Pablo de Villanueva, em "La Dinámica y el Valor de la Opinión Pública", bem como Violette Morin, em "L'Ecriture de Presse" defendem: o recurso a firmas que a isso se dediquem e com as quais se possa fazer contrato para o efeito. Porém, e infelizmente, em Portugal, ainda se estão a dar passos incipientes neste particular. Os custos fixos são, uma outra vez, razão para que os preços de fornecimentos de tais serviços sejam muito caros — e pouco fiáveis...

Mas ainda no que toca aos recortes da Imprensa escrita, deve igualmente referir-se que já se recebem, a solicitação do Gabinete e com a amável colaboração de diversos órgãos regionais, via fax, notícias publicadas em muitas localidades do País. A regionalização da Informação, que há muito existe, parece ter-se definitivamente adiantado à político-administrativa.

Um excelente relacionamento com as Secções Regionais

Menção muito especial tem de fazer-se ao que ocorre — no domínio geral da Informação e no específico dos recortes noticiosos — com as Secções Regionais do Tribunal, da Madeira e dos Açores. A colaboração mútua que quase de início se estabeleceu tem sido ótima. Já se faz no Gabinete, via fax, intercâmbio de temas noticiosos recortados com ambas as Secções Regionais, bem como noutros aspectos informativos.

As recentes deslocações, já no ano corrente, do signatário, por determinação do Conselheiro Presidente, às duas Secções Regionais, aquando da votação dos respectivos Pareceres sobre as Contas das respectivas Regiões Autónomas referentes a 1993 — e que no tocante à Informação parece terem tido resultados satisfatórios — permitiu, *in loco*, reforçar ainda mais essas extraordinárias relações, fruto da gentileza, do bom acolhimento e da generosidade de todos os elementos que as integram, a começar, naturalmente, pelos seus Juizes Conselheiros residentes, Dr. Pestana de Gouveia e Dr. Faustino de Sousa, nas pessoas dos quais ficam feitos os agradecimentos do Gabinete de Comunicação Social e o propósito de se continuar na senda da colaboração já existente.

E para finalizar esta alínea, ainda se refere que além das suas pastas próprias, existem no Gabinete outras para o que são os recortes seleccionados e determinados pelo Conselheiro Presidente, por forma a que sempre que este de algum desses elementos necessite os possa obter em tempo útil e, se preciso, conjugados com os que constam do nosso arquivo cruzado. Este é apenas um exemplo a comprovar que o Gabinete de Comunicação Social é, de facto, mais um ramo, ainda que com características próprias, do Gabinete do Presidente do Tribunal de Contas.

Por tal motivo, a gestão das solicitações de intervenções do Presidente do Tribunal na Comunicação Social para entrevistas ou pequenas declarações, os esclarecimentos ou as respostas que o próprio Presidente entenda dar face a situações noticiosas que deles careçam, são natural e igualmente atribuídos ao Gabinete e por ele distribuídos aos interessados.

De resto, há que aqui acentuar-se a questão, muitas das centenas e centenas de respostas dadas (e diversíssimas delas por escrito em cada ano) a perguntas e pedidos de esclarecimento pelos Órgãos de Comunicação Social de todo o País, são-no, como é evidente e normal, utilizando-se a fórmula mais consentânea — "Encarrega-me S.E. o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de..."

Os contactos (que se tornaram perfeitamente normais) com os Media têm vindo a conhecer um notório acréscimo, como atrás se disse, Em dias normais, é frequente que sejam pedidos esclarecimentos normalmente por via telefónica, sobre temas tão diversos como o andamento de processos de "Visto" que possam interessar quaisquer investigações jornalísticas em curso, ou o estado em que se encontra uma auditoria, um inquérito ou os trabalhos de elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado...

Do tempo útil de resposta aos limites por força da Lei

Tem o Gabinete registado uma média diária de quatro a cinco destes pedidos telefonados, aos quais é dada resposta o mais brevemente possível, muitos deles no próprio momento da solicitação. Aqui é fundamental — e tem sido excelente — a colaboração dos Serviços do Tribunal e da Direcção-Geral a que se recorre com muita frequência, o que se agradece e enaltece, sobretudo e na esmagadora maioria das vezes pela celeridade, concisão e clareza destes verdadeiros "Pronto-socorros" do Gabinete de Comunicação Social.

Nomes — para quê? Desde o do Dr. Lídio de Magalhães até ao do Dr. Manuel Barros, desde o da Dr^a. Maria Helena Rebordão até do Dr.

António Silva, desde o da Dr^a. Lia Olema até ao Dr. João Gonçalves, dos Açores ou Dr. Abílio de Matos, da Madeira, desde o Dr. Francisco de Albuquerque até à Dr^a. Judite Paixão, para só mencionar os mais destacados — e não esquecendo os contadores-chefes, igualmente inxcedíveis — , passando porém e obrigatoriamente pelos seus mais diversos colaboradores, a todos, mas a todos mesmo, o Gabinete de Comunicação Social só tem de deixar aqui um sincero **muito obrigado!**

Outros pedidos, porque envolvem matérias mais complexas ou que requeiram um maior cuidado na elaboração da respectiva resposta, são feitos por escrito, em regra via fax, via que se utiliza igualmente na sua resposta. Até do Tribunal de Contas de Macau isso se tem verificado, bem como de instituições irmãs dos Países lusófonos, em especial dos PALOP. E mesmo do estrangeiro... No Gabinete já se conseguiram alcançar tempos de resposta muito regulares, a maioria das vezes no próprio dia ou no seguinte.

Estas circunstâncias têm vindo, felizmente, a ser objecto de algum reconhecimento (sempre de anotar) por parte dos Órgãos da Comunicação Social. Embora, e naturalmente, também haja quem faça um ou outro reparo, principalmente quando se informa que, pelo facto de o processo estar na fase de instrução ou na jurisdicional, não se pode dar mais do que essa única e simples informação. Mas, aqui, o Gabinete não transige. As leis e outras normas cumprem-se e não é o Tribunal quem as faz, pois as interpreta e aplica, tão-só. Quem as produz é quem tem capacidade e competência para legislar. Se elas não são as melhores, terá de ser o legislador a melhorá-las...

O serviço geral da Lusa e as solicitações internas

Com a instalação no Gabinete, do **serviço geral da agência de notícias nacional, Lusa**, através, primeiro, de posto de telex, e, depois, da informatização noticiosa via WinNews Service, (ainda e também da Lusa), servido por um dos computadores que possui, aumentou a relação informativa do Tribunal, via Gabinete de Comunicação Social, com o mundo da notícia.

Disso se aperceberam, bem como da existência do arquivo cruzado, muitos elementos, quer do Tribunal quer dos Serviços de Apoio, em especial das diversas Contadorias, que vêm solicitando a elaboração de processos mais desenvolvidos ou mais resumidos sobre temas os mais diversos: o que a Comunicação Social publicou sobre alegadas irregularidades ocorri-

das numa Câmara Municipal ou numa Junta de Freguesia cujas contas vão ser analisadas pelo Tribunal nos termos do seu Plano de Actividades anual (ou já estão a sê-lo) ou ainda por motivo superveniente: informações, queixas, denúncias — ou notícias veiculadas pelos Media.

Dos recortes e do noticiário informatizado da Lusa, convenientemente impresso, se constituem esses processos auxiliares dos auditores e de outros elementos das Contadorias e, mesmo, dos próprios Juizes Conselheiros que também os solicitam. De há uns meses a esta parte, estão a ser regularmente fornecidos processos deste tipo com características temáticas — porque assim também o têm solicitado alguns Conselheiros. Casos mais evidentes, são os que se prendem com a Saúde, o Ensino, as Obras Públicas e as Autarquias Locais.

Boa receptividade dos Meios à mensagem do Tribunal

Pode dizer-se, sem receio de se ser considerado imodesto, que a receptividade dos Meios de Comunicação às diversas mensagens passadas pelo Tribunal de Contas tem sido boa. O Tribunal possui aquilo que, ainda na terminologia característica das Redacções se considera "uma boa Imprensa"... Fruto, acima de tudo, dos bons produtos informativos que dele saiem, isto é da actividade isenta, vertical e honesta do mesmo Tribunal, aliás reconhecida de forma geral nos meios informativos. Se o Tribunal não prestasse era difícil, se não mesmo impossível, "vender" os seus Acórdãos, os seus Pareceres, os seus Julgamentos de Contas, os seus pronunciamentos em termos de "Visto" sobre contratos de grandes montantes e da correspondente importância ou sobre as Obrigações Gerais do Estado. O Gabinete é, apenas, o transmissor desta actividade significativa e relevante.

Já há, neste momento, Meios que dedicam uma especial atenção àquilo que se produz normalmente no Tribunal, com jornalistas que tratam as respectivas matérias preferencialmente. Mas, em casos especiais, a resposta da Comunicação Social tem, até, ultrapassado as expectativas. Veja-se, por exemplo, o relevo dado pelos quatro canais televisivos e das principais emissoras da Rádio (para além dos títulos das primeiras páginas dos principais jornais) aos últimos Pareceres sobre as Contas, seja a do Estado, sejam as das Regiões Autónomas. E isto num País onde o Orçamento é o Deus e as correspondentes que devem reflectir o seu cumprimento são praticamente ignoradas por quem de direito. A Conta Geral do

Estado há cinco anos que não é apreciada em plenário da Assembleia da República...

Pensa-se que será interessante relembrar aqui o interesse e o cuidado com que a Comunicação Social seguiu os debates parlamentares que decorreram da apresentação da proposta de lei pelo Governo na Assembleia da República, de que resultaria a triste Lei 7/94. Comentários — para quê?

Óbvio que nem tudo são rosas neste contexto. Por vezes, ainda há incompreensões, comentários menos favoráveis, títulos menos felizes sobre o que o Tribunal de Contas produz. Mas, seja permitida a interrogação, acaso teria o Tribunal descoberto a fórmula mágica da permanente felicidade jurídica, uma espécie de Shangri-Lah judicial? Por certo que não. Logo, como poderia pretendê-lo de igual modo no que respeita à Informação?

De alguns desses resultados informativos menos conseguidos não se exime o gabinete de Comunicação Social, que poderia e poderá sempre tentar fazer melhor do que já faz. Mas, resta uma consolação: não é o Povo que, na sua imensa e singela sabedoria, diz que o bom... é o inimigo do óptimo? Ou, ainda, que nunca se pode ter tudo?

Relações internacionais são vector significativo

Num outro aspecto se pode também enunciar o que tem sido a actuação do Gabinete de Comunicação Social: o das **relações internacionais**. Ainda e de novo por determinação do Conselheiro Presidente, que sabia da actividade jornalística internacional do seu Consultor de Comunicação Social (que se deslocara em serviço a 84 países dos cinco continentes, conhecendo com algum pormenor todos os que constituíam o chamado Mundo Comunista, por exemplo), tem o Gabinete de Comunicação Social vindo a colaborar muito gostosamente com o Dr. José Farinha Tavares, um verdadeiro especialista no assunto, no que concerne ao relacionamento internacional e bilateral do Tribunal. Participou, deste modo, em eventos dessa índole — ocorridos no âmbito das actividades que se prendem com a fiscalização financeira externa e independente — realizados em Portugal e no estrangeiro. Assim:

a) Fazendo parte das respectivas delegações do Tribunal, o signatário deslocou-se à Roménia, à Albânia, à Polónia e à Hungria, em cujas instituições congéneres foi possível transmitir algumas das várias experiências que já se concretizaram, no domínio da Informação, no Tribunal de Contas. Do que ali aconteceu, exclusivamente no concernente às modalidades

das relações com os Meios de Comunicação, dizem melhor os relatórios das respectivas viagens, elaborados pelo Dr. José Farinha Tavares — pois, como é sabido e ressabido, ninguém é bom juiz em causa própria...

Aqui há que acrescentar que, por iniciativa pessoal, e aproveitando viagens particulares que faz, já o signatário visitou instituições similares: na Espanha, na Grécia, na Turquia, no Canadá, na Alemanha, na França, nos Estados Unidos, até no Estado de Goa, Damão e Diu (na Índia) somente para se documentar sobre o que nesses países e nas respectivas organizações de fiscalização financeira se vem fazendo em matéria de relacionamento com os Meios da Comunicação. Das experiências enriquecedoras, ainda se não saiu, porém e felizmente, diminuído...

b) Participou o Gabinete na divulgação junto da Comunicação de diversos eventos acontecidos em Portugal e organizados pelo Tribunal de Contas ou com a sua participação destacada. Assim:

- 1) Congresso em Lisboa da Fédération des Experts Comptables Européens (FEE), 1991;
- 2) Visita do Tribunal de Contas da então Comunidade Europeia, durante a qual se verificou uma importante reunião de trabalho, 1992;
- 3) Visita a Évora, organizada pelo Tribunal de Contas, dos participantes no Congresso da OLACEFS. que decorria em Espanha, 1992;
- 4) Seminário Internacional sobre Controlo Financeiro e Auditoria, organizado pelo Tribunal e pelo Banco Mundial, com a participação de especialistas dos PALOP, Espanha, Brasil e Portugal, 1992;
- 5) Reunião, em Lisboa, do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres da então Comunidade Europeia, 1993;
- 6) Reunião, em Lisboa, dos Agentes de Ligação dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres da União Europeia, 1994; e,
- 7) I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países Lusófonos, que decorreu ainda em Lisboa, já no corrente ano de 1995.

Em todos estes acontecimentos, o Gabinete colaborou através da elaboração de Notas de Imprensa a anunciá-los, do apoio aos Órgãos da Comunicação Social que estiveram presentes, da elaboração de pastas com toda a documentação das reuniões e encontros para distribuição à Informação, do auxílio aos jornalistas para a realização de entrevistas, conversas, etc. com participantes. E, nos mais importantes (Comité de Contacto e I Encontro de Tribunais de Contas Lusófonos), com um pequeno secretari-

ado constituído pelas duas colaboradoras do Gabinete para atendimento aos agentes da Informação e para coadjuvar a produção de serviço noticioso quotidiano, bem como a sua distribuição.

Naturalmente que, em qualquer deles, o Gabinete deu todo o apoio que lhe foi possível, solicitado ou não, na sua organização. Só a título de exemplo se menciona que concebeu e coordenou em termos gráficos a execução de uma serigrafia distribuída aos participantes no Comité de Contacto, bem como na execução das pastas para os congressistas.

c) Vem recebendo, regularmente, as delegações estrangeiras que visitam o Tribunal. Nesses termos, as delegações dos organismos similares da Roménia, Albânia, Hungria, Polónia, República Checa, Turquia, Argentina, Brasil (Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas da Bahia), e de todos os PALOP que aqui se deslocaram, foram acompanhadas pelo Consultor de Comunicação do Presidente. À maior parte delas foi feito um ou mais "briefing" no Gabinete sobre as actividades que aqui se desenvolvem, os meios, os resultados já obtidos.

Isto parece ter ocasionado, por parte de todos os Presidentes das Instituições irmãs dos PALOP pedidos de colaboração ao Gabinete, no domínio da formação de estruturas similares (dimensionadas naturalmente aos respectivos países), no que respeita à organização e funcionamento das mesmas e, até, no do recrutamento de futuros titulares, como ainda e bem recentemente se verificou quanto ao Tribunal de Contas de Cabo Verde. Também de outros países estrangeiros tal se tem verificado, como, por exemplo, da Polónia, da Roménia, da Hungria, da Albânia, da própria Espanha e do Brasil, nomeadamente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Coordenação de edições com imagem própria

Ainda por encargo do Conselheiro Presidente, foi o Gabinete chamado a coordenar a edição, o que incluiu a concepção gráfica, a configuração das capas, a maquetagem e a escolha de elementos fotográficos e gravuras e, até, na parte redactorial, de algumas publicações editadas pelo Tribunal de Contas. A saber:

"Tribunal de Contas - Tradição e Modernidade";

"As Contas na História - Colectânea de Legislação sobre o Tribunal de Contas" I e II Volumes; o III e o IV Volumes encontram-se no prelo;

"Galeria dos Presidentes do Tribunal de Contas" (?), em preparação.

Também neste domínio, foi executado o estudo gráfico e a concepção editorial de um possível Boletim do Tribunal de Contas, que aguarda melhor oportunidade de concretização.

Finalmente, o Tribunal de Contas Europeu consultou o signatário para a possibilidade de estudar a realização de uma obra à semelhança do "Tribunal de Contas - Tradição e Modernidade", que aguarda luz verde da Presidência do mesmo órgão da União Europeia.

Mas igualmente, a nível nacional tem havido por parte de Escolas Superiores, Secundárias e, até, de estruturas similares ao Gabinete no que concerne à colaboração e formação que este possa dar-lhes. Deste modo, os finalistas do Curso de Administração Naval da Academia da Marinha vieram visitar o Gabinete, bem como grupos de estudantes de três escolas secundárias. Assesores de Imprensa do Tribunal Constitucional, de diversos Ministérios e da Polícia Judiciária igualmente contactaram o Gabinete com a finalidade de se estabelecerem relações de cooperação.

Fica, assim, desenhada, em traços gerais mas tão precisos quanto nos foi possível, a actuação do Gabinete de Comunicação Social do Tribunal de Contas, uma estrutura pequena mas coesa, em que o trabalho de equipa, a dedicação, o "amor à camisola", neste caso ao logotipo da nossa instituição assinado por Mestre Almada Negreiros, é a base principal de funcionamento. Dos resultados que se tenham obtido, ao longo de apenas quatro anos, falam melhor os textos e as imagens que a Informação tem produzido sobre o Tribunal de Contas, o que é, como funciona — e o que faz.

De qualquer forma, e como já escrevia Francisco Pinto Balsemão na sua obra "Informar ou depender?", publicada em 1971, *"Comunicação, no nosso tempo, não é, portanto, apenas o acto de transmitir ideias ou sucesos; é, também, a possibilidade de o homem o fazer com estonteante velocidade e à escala mundial."*

Perante uma tal antevisão, que o tempo se encarregaria de confirmar, só há que dizer, a finalizar, que razão tinha o brasileiro Benedicto Ferri de Barros quando escreveu num ensaio proferido na Faculdade de Comunicação Social da PUC: *"Os jornais são porta-vozes, instrumentos no conjunto de uma orquestra — mesmo quando estejam solando uma partitura. Ouvilos é mais prudente do que calá-los."* Onde se refere jornais, pode perfeitamente ler-se também rádios ou televisões. O nosso universo mediático permite-o sem margem para dúvidas.

No Tribunal de Contas e nomeadamente no seu Gabinete de Comunicação Social tem-se tentado interpretar essa função importantíssima dos Meios de Comunicação, conjugando o dever indeclinável de julgar, apreciar, aplicar, enfim a Lei, próprio da sua condição de órgão jurisdicional,

com o direito que o País tem de ser informado. Aqui não se pretende calar nada nem ninguém, muito menos ocultar o que quer que seja, porque não temos telhados de vidro, temos paredes cristalinamente transparentes...

E mesmo quando o Tribunal, ao emitir os Pareceres a que tantas vezes nos referimos já, onde constam recomendações ao Poder Executivo central ou aos regionais e autonómicos, os dá a público, fá-lo somente depois de eles terem sido remetidos aos seus legais destinatários, ou seja os Órgãos Legislativos, os próprios Órgãos Executivos e, até, a Presidência da República. O mesmo se passa com a divulgação de Acórdãos.

Até nisso o Tribunal de Contas cumpre a obrigação que a si mesmo se impõe: ser independente, não se subordinando a ninguém, e ser ao mesmo tempo o guardião da legalidade no controlo dos dinheiros do Estado. Que como já por diversas vezes se disse, são os dinheiros que esse mesmo Estado cobra de todos nós, cidadãos quando recolhe os impostos que estes pagam. Esta é, de resto, uma demonstração de que ele é, como o diz o Prof. António de Sousa Franco, “uma instituição-chave da democracia no domínio financeiro”.

Fá-lo, porém, com a certeza de que essa, sendo talvez a mais importante das suas tarefas — há instituições deste tipo noutros países do Mundo que só produzem ao longo de todo o ano um *Annual Report* ou seja um Parecer semelhante — não deixa de ser também fundamental a função jurisdicional, isto é a de julgar e aplicar penas, sendo caso disso, multas ou reposições de verbas indevidamente despendidas. Dessa segunda forma de actuação jurídica ele também dá conhecimento tão completo quanto possível à Sociedade.

O Poder nunca gosta de ser fiscalizado. Dir-se-á, até, que ninguém gosta de o ser. Porém, o Poder, muito menos. Considera a fiscalização como uma espécie de *capitis diminutio* — que não é. Mas, se a fiscalização existe e é correcta e independente, a Sociedade também deve conhecê-la, saber como ela se efectiva, quem a pratica, quais os resultados que com ela se obtêm.

Porque, como escreve A. Vivaldo de Azevedo, no capítulo "A Comunicação Social e o Poder" do seu livro editado no Rio de Janeiro, sob a égide ainda da PUC, "Noções de Jornalismo Aplicado": "*Todo o homem normal se interessa pela vida de outro homem, suas ambições e necessidades, para formar sua própria teoria e poder comparar-se, modernizando conceitos sobre os mais diversos assuntos. Como animal social o homem gosta de transmitir suas mensagens e de outros receber ideias e novos conhecimentos. Esta força associativa de recepção e transmissão define-se por Comunicação Social.*"

Por isso que se entenda no Tribunal de Contas quão importante e valiosa é a tarefa da Comunicação Social no conjunto da Sociedade em que se insere — e de que faz parte indissociável.

Alguns números resumem actividade

Tal como anteriormente se mencionara, apresentam-se de seguida alguns indicativos numéricos que podem dar uma imagem quantificada do que, em termos de actividade, o Gabinete já alcançou. Mas, ainda como atrás se especificara, muitos são valores que, apenas pelo seu enunciado, não representam o tempo que se consome (inexoravelmente...) nos contactos quase permanentes com os agentes da Informação — e, correspondentemente, com os Serviços do Tribunal a que se torna necessário recorrer, para que as informações e esclarecimentos prestados sejam certos, seguros e confirmáveis.

De qualquer forma, os números aqui ficam, como registo.

- * Ao longo destes quatro anos (até Agosto do corrente), o Gabinete de Comunicação Social do Tribunal de Contas emitiu 108 Notas de Imprensa, das quais as mais volumosas foram as que respeitaram aos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado e as Contas das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, algumas com mais de 65 páginas impressas.
- * Recebeu e tentou responder tão cabalmente quanto lhe foi possível a mais de 2 300 pedidos de esclarecimento (orais e escritos), feitos por diversos Órgãos da Comunicação Social.
- * Enviou cerca de 2 900 faxes, forma mais indicada de fazer chegar às Redacções as mais diversas mensagens informativas.
- * Recebeu 66 pedidos de entrevistas e depoimentos diversos endereçados ao Conselheiro Presidente do Tribunal, dos quais foram atendidos, por aceitação deste, apenas 14.
- *
- * Criou, organizou e mantém actualizadas no seu arquivo cruzado de Informação 118 pastas de temas gerais. Simultaneamente possui dossiers especiais, versando temas mais específicos e complexos.

DOCUMENTOS

**DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
PROFERIDO NO FUNCHAL, EM 12 DE JUNHO DE 1995, NA
INAUGURAÇÃO DA SEDE DA SECÇÃO REGIONAL DA
MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

1. É com gosto que procedo à inauguração formal da nova Sede da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas no Edifício «Funchal 2000», onde os Serviços da Secção Regional já estão funcionando efectivamente desde Janeiro deste ano, com a certeza de que agora passam estes Serviços a ter instalações funcionais e condignas na cidade do Funchal.

Tenho por muito importante esta experiência de desconcentração do órgão de soberania constitucionalmente encarregado do controlo independente das finanças públicas. Com ela ganha eficácia a fiscalização financeira, e, por acréscimo, a contribuição que a Secção Regional pode dar para uma autonomia responsável e baseada em critérios de legalidade, regularidade e boa gestão financeira constitui, em meu entender, um contributo inestimável, que só este órgão do Estado pode dar, para o reforço das instituições autonómicas.

Na minha opinião, a experiência vem demonstrando que, especificamente no caso da Madeira, assim tem de facto acontecido. A autonomia regional tem de se afirmar no respeito pelos valores da legalidade e da regularidade e, por isso, o seu funcionamento em pé de igualdade com os restantes sectores da actividade financeira pública é um princípio fundamental do Estado de Direito democrático e um teste - em meu entender bem sucedido na sua essência - de capacidade e viabilidade.

2. A aquisição, e bem assim a adaptação e instalação, foram operações de investimento financiadas pelo Orçamento do Tribunal de Contas, tanto na componente do Orçamento de Estado (144 000 contos) como pelos recursos do Cofre da Secção Regional da Madeira (quase 11 mil contos).

Recordo que no presente ano as despesas de funcionamento e de investimento também se repartem por estas duas fontes. Confirma-se, porém, uma tendência: o crescimento da participação relativa do Cofre Privativo da Secção Regional do Tribunal de Contas. Com efeito, em 1995 e em termos de Orçamento, o Orçamento do Estado contribuirá com 208 418 contos, valor que se mantém inalterável em termos nominais desde 1992, e o Cofre Privativo financiará neste ano 135 400 contos, valor que representa um acréscimo de 20,8%, refor-

çando os aumentos de 36,7% de 1994 sobre 1993 e de 29,1% de 1992 para 1993. Cada vez mais, portanto, a Instituição se vai tornando leve aos contribuintes e vivendo dos seus recursos próprios.

3. É justo salientar a boa colaboração e entendimento com outros Serviços do Estado e da Região Autónoma. Permito-me destacar o apoio recebido neste projecto do Gabinete de Sua Excelência o Ministro da República para a Madeira e, pessoalmente, dos dois Ministros da República com que tivemos o prazer de colaborar desde o início do funcionamento da Secção Regional, agradecendo-o agora a Sua Excelência o Senhor Almirante Rodrigues Consolado.

Sublinho também que, além desta óbvia melhoria das instalações e do espaço disponível para o exercício das funções do Tribunal de Contas na Região, a modernização do controlo, agora reforçada, possibilitou ainda que a Secção Regional da Madeira venha desenvolvendo desde 1994 um conjunto de tarefas e acções tendentes à informatização dos seus Serviços, antes praticamente inexistente. Nela se empenharam os Serviços de Organização Informática da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, permitindo formar pessoal e avançar numa área em que não havia *know-how* nem recursos humanos próprios na Região. Os custos das operações realizadas em 1993 e 1994 atingiram um montante efectivo de Esc. 36 494 155\$00, encontrando-se neste momento em fase final a instalação dos sistemas de rede e Oracle.

4. Julgo oportuno fazer neste momento um breve relato de conjunto sobre o que tem sido nestes anos o funcionamento da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas.

Como é sabido, logo em 1976 se pensou na instalação de Secções Regionais do Tribunal de Contas¹. Mas foi preciso chegar à Lei n.º 23/81, de 19 de Agosto, para que o seu regime legal fosse definido, e mais tempo haveria de decorrer ainda até a Secção Regional dos Açores

¹ Na vigência do VI Governo Provisório, o Secretário de Estado das Finanças designou uma Comissão Instaladora das Secções Regionais dos Açores e da Madeira, iniciando assim o processo de regionalização do Tribunal, que lentamente se arrastou nos anos seguintes.

res, em 1986, e a da Madeira, em 1988, começassem a funcionar efectivamente. Antes disso as autonomias regionais funcionaram sem controlo financeiro externo, sem prejuízo de tentativas de autodisciplina que não importa aqui analisar, porque, de facto, não interromperam essa situação. É justo destacar, desde o início, a abertura manifestada pelo Governo da República, pelo Governo Regional e pela Administração Pública regional, registando-se nestes sete anos significativas melhorias num clima que, ao contrário de uma certa imagem, é de normal relacionamento institucional. As melhorias efectivas verificadas, ano após ano, no acatamento da legalidade financeira são a prova de que é no rigor e no diálogo que se realiza o Estado de Direito democrático e, assim, se reforça de facto a autonomia regional. Mais recentemente, a revisão constitucional de 1989 deu uma importância particular a estas instituições, prevendo que o Tribunal pudesse funcionar descentralizadamente por secções regionais nos termos da lei (artº 216º, nº 2, da Constituição após a revisão de 1989). Este preceito dá, assim, cobertura e assento constitucional ao regime das Secções Regionais do Tribunal de Contas, mas prevê-se também a possível densificação desta figura no caso diferente das regiões administrativas, como meras autarquias a criar no Continente, conforme o disposto no artº 238º, nº 1, da Constituição.

O percurso desta Secção Regional nos anos volvidos desde o início da sua instalação resume-se seguidamente, no tocante aos recursos disponíveis e às condições de exercício das respectivas actividades.

1º No que respeita aos recursos humanos, a Secção é dotada de um único Juíz Conselheiro (com ele participando, como assessores, o Contador-Geral da Secção e o Director da Alfândega ou, nas suas faltas e impedimentos, os respectivos substitutos legais, conforme dispõe o artº 6º, nº 3, da Lei nº 86/89 de 8 de Setembro) e de pessoal do Serviço de Apoio - a Contadoria-Geral.

Quanto ao pessoal de apoio, em 1989 encontravam-se preenchidos apenas 21 lugares do mapa de pessoal, reportando-se 4 daqueles lugares a pessoal dirigente, facto que retrata bem as dificuldades de recrutamento de pessoal na Região, as quais se ficam a dever à escassa procura de emprego por parte de pessoal técnico e técnico superior, chegando mesmo a ser inexistente a procura relativamente a contadores-verificadores.

Após a aprovação do quadro de pessoal definitivo, pela Portaria nº 257/90, de 7 de Abril, efectivou-se, em meados de 1991, a integração no mesmo de todo o pessoal que então exercia funções na Secção Regional, atingindo actualmente um efectivo total de 34 pessoas, com cinco dirigentes, acusando crescimento mais forte as classes de pessoal técnico superior (de 4 para 9) e técnico (de 0 para 3).

Verifica-se assim uma lenta progressão no crescimento do efectivo ao longo do período considerado, com um acréscimo mais saliente em 1993; mas encontra-se praticamente esgotada a capacidade do quadro, que prevê apenas 37 lugares.

Conforme vem sendo reiteradamente referido nos Relatórios de Actividades e Contas do Tribunal de Contas², o efectivo da Secção Regional é instável e insuficiente. Sabe-se que todos os Serviços se queixam sempre da falta de pessoal. Mas a afirmação da insuficiência de Recursos Humanos da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, a nível quantitativo como a nível qualitativo, é com evidência verdadeira. Com base em propostas da Comissão Instaladora foi remetido ao Ministério das Finanças, em 9 de Maio de 1995, Projecto de Portaria para alteração do Quadro. Também, já em 1991, o plenário geral do Tribunal de Contas, no exercício das suas competências legais, enviou ao Governo um Projecto de Decreto-Lei onde se prevê a atribuição aos funcionários das Secções Regionais do Tribunal de Contas dos Açores e da Madeira de condições idênticas àquelas de que beneficiam os funcionários dos Serviços Periféricos instalados na Região (Ministério da Justiça e Ministério das Finanças), como é, evidentemente, da mais elementar justiça. Nada aconteceu até hoje, mantendo-se a desigualdade remuneratória dos funcionários da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em virtude de não receberem «subsídio de insularidade», com evidente falta de competitividade da Secção Regional em relação aos serviços e organismos da Administração Regional Autónoma. A falta de funcionários qualificados e a sua saída, depois de o Tribunal investir na sua formação, é uma constante, em parte atenuada anormal-

² "Vide", por todos, o Relatório de Actividades e Contas, ano de 1993, pág. 185 e seguintes.

mente pela manutenção do regime de instalação da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, assegurando assim a permanência de pessoal da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, que só será possível durante o regime de instalação. A anomalia desta situação - tanto na Secção Regional como na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, que prescinde do seu pessoal para a apoiar - limita a eficácia do controlo financeiro e, a manter-se, poderá torná-lo absolutamente inoperante em áreas fundamentais; para já não falar da desigualdade ilegítima em que a ausência de decisão coloca os funcionários da Secção Regional e do recurso excessivo a situações precárias de contratos a termo.

Exprimo-lhes o meu apreço e a solidariedade perante a injustiça de que, contra as propostas do Tribunal e as necessidades do Estado de Direito, são vítimas há anos. E confirmo a admiração pela capacidade, dedicação e espírito de serviço e sacrifício, com que têm sabido assegurar um trabalho difícil, exigente e de qualidade. Como a portaria de revisão do quadro de pessoal da Secção Regional dos Açores acaba de ser assinada por S. Ex^a o Secretário de Estado do Orçamento, a resolução de uma situação análoga dará mais razões para que esta mude.

2º No que respeita aos recursos financeiros, importa sublinhar que a gestão financeira da Secção abrange duas "entidades": a "Secção Regional", dotada de autonomia administrativa, com um orçamento de verbas provenientes do Orçamento do Estado, e o "Cofre Privativo da Secção Regional", dotado de autonomia administrativa e financeira³, sublinho, sem entrar em pormenores, apenas dois aspectos

- a participação crescente das receitas próprias - do Cofre da SRM - no financiamento das despesas, não tendo o OE sido aumentado desde 1992;
- e o facto de a boa gestão do Cofre, que deve creditar-se à Comissão Instaladora, ter permitido forte crescimento das receitas, sem qualquer actualização das suas taxas - pelo contrário, com signifi-

³ Cf. Relatório de Actividades e Contas, ano de 1989, pp. 281 e ss.

cativa redução operada pelo DL n.º 161/94, de 4 de Junho - e, até, um acentuado entesouramento. A boa gestão na adversidade - que, sublinho, também se verifica na Sede e na Secção Regional dos Açores - deve creditar-se a toda a instituição, e em particular, aqui, à Secção Regional da Madeira. Do Tribunal de Contas, e da sua Secção Regional da Madeira, não poderá dizer-se que «em casa de ferreiro espeto de pau»

3º Relativamente às instalações e equipamentos importa reter o seguinte:

A Secção Regional da Madeira foi inicialmente instalada no 3º andar do edifício das Finanças, à Rua 31 de Janeiro, na Cidade do Funchal, a título provisório, até à definitiva instalação no 4º piso do Bloco 2 do "Edifício Funchal 2000", adquirido pelo Estado para nele instalar vários serviços dos Ministérios das Finanças e da Justiça. Tal edifício foi adquirido em toско em 21 de Janeiro de 1989, tendo-se, por isso, tornado necessárias, importantes, dispendiosas e demoradas obras de acabamentos e adaptação⁴, razões pelas quais só no primeiro trimestre de 1995 se concluiu a transferência dos serviços para aquelas novas instalações.

O equipamento inicial (mobiliário e máquinas) foi todo adquirido no estado de novo e pago, na sua quase totalidade, pelo Cofre do Tribunal de Contas (Sede), uma vez que a sua maior parte foi adquirida, naturalmente, antes do início do funcionamento da Secção. O equipamento foi adquirido em função das instalações de que se dispunha.

Não se avançou, de início, com a aquisição de material de informática, dado que o espaço físico das instalações não permitia a sua adequada instalação. Contudo, após a recente transferência dos serviços para as novas instalações do "Edifício Funchal 2000", foi já adquirido e instalado o equipamento informático considerado necessário ao desempenho das funções da Secção Regional⁵. A

⁴ Cfr. Relatórios de Actividades e Contas, anos 1989, 1991, 1992, e 1993, págs., 257, 229, 232 e 223 respectivamente, e Relatório de Actividades e Contas da Secção Regional, ano de 1994.

⁵ Cfr. Relatório de Actividades e Contas da Secção Regional, ano de 1994

modernização da fiscalização vai, pois, acentuar-se. São boas notícias para os contribuintes e a boa Administração, espero que sejam más notícias para os esbanjadores e prevaricadores.

4º Enfim, no que concerne ao funcionamento da Secção Regional, isto é, ao desempenho e ao desenvolvimento das suas actividades típicas, ocorre-me referir apenas alguns aspectos fundamentais.

5. Na área da fiscalização prévia o panorama inicial era preocupante dado que em 1988 se encontravam acumulados e sem movimento cerca de dois mil processos na Comissão Distrital de Contas, criada pelo Decreto-Lei nº 31 095, de 31/12/1940 e mantida pelo Decreto Regulamentar Regional nº 17-MM, de 7/2/1977, que detinha competência para "visar" os diplomas de provimento e os contratos antes da criação da Secção Regional. Aqueles processo foram devolvidos à origem aquando do início de funcionamento da Secção, mas foram depois reendereçados para esta, tendo provocado um enorme afluxo inicial, que gradualmente se foi regularizando. Hoje creio que - com 4991 processos de visto em 1994 - a situação é normal, sendo certo que deve compreender-se que a verificação da legalidade por um Tribunal deve ser uma verificação rápida e consciente, não um carimbo cego.

Relativamente à área afecta à contadoria de contas, que integra os trabalhos de preparação para julgamento das contas de gerência das entidades sujeitas à jurisdição da Secção Regional - que são cerca de 130 anualmente - é de notar que no ano de 1994 se verificou um acréscimo assinalável (88%) do número de contas entradas, reportando-se à área das autarquias locais o maior acréscimo. Apesar da escassez dos meios humanos e materiais, cumpre registar que o plano de fiscalização aprovado para 1994 não só foi integralmente cumprido, como ainda se desenvolveram um conjunto de outras acções e tarefas não programadas.

No que respeita ao Parecer sobre as Contas da Região, importa referir que a actividade da Secção Regional está em dia, tendo o Parecer do Ano de 1992 sido aprovado em 22 de Junho de 1994. A Conta da Região relativa ao Ano de 1993 deu entrada na Secção em 30 de Dezembro de 1994, e para o dia de hoje está marcada a sessão do colectivo especial do Tribunal de Contas destinada a aprovar o Parecer

respectivo, não esgotando sequer o prazo que para isso a lei concede ao Tribunal de Contas.

6. Feita esta breve retrospectiva, julgo poder afirmar com segurança que, apesar das muitas dificuldades exteriores, a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas teve, nestes quase sete anos de funcionamento, um desenvolvimento muito superior às condições externas que lhe foram criadas, e uma actividade que marcou pela independência, a competência e até a coragem com que sempre foi exercida. São estas as qualidades eminentes num órgão de controlo financeiro, ao qual por natureza falta o poder político ou o poder do dinheiro e que, por isso mesmo, tem de se impor pela ética, pela competência e pela coragem.

Não queria deixar de sublinhar, ainda, que a capacidade de gestão administrativa dos recursos materiais e humanos da Comissão Instaladora tem permitido fazer da escassez desses recursos um meio de rigorosa gestão, boa organização das cobranças e eficiente aplicação dos recursos orçamentais.

Por tudo, da escassez dos meios à riqueza do espírito que consegui criar, estou certo de que a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas tem dado e continuará a dar o seu contributo ao Estado de Direito democrático e à consolidação crescente da autonomia da Região Autónoma da Madeira. Para isso conta - e não lhe tem sido negada - com a cooperação dos órgãos de soberania, dos órgãos do Governo próprio da Região e com a da Administração, tanto estadual como regional.

7. É tempo de concluir.

Agradeço a VV. Ex^{as} a sua presença, sinal certo de interesse e de cooperação com o Tribunal de Contas na Madeira.

Exprimo, de novo, todo o meu empenho pessoal e institucional no funcionamento cada vez melhor da Secção Regional da Madeira, que tem constituído sempre motivo de orgulho para a instituição Tribunal de Contas e para quantos nela trabalham.

Exprimo o meu apreço aos que por aqui passaram, sem distinguir a responsabilidade dos magistrados e a responsabilidade dos trabalhadores dos Serviços de Apoio, pois se as funções constitucionais e legais atribuídas a uns e a outros são bastante diferenciadas, o exercício de uma mesma função e a projecção no estatuto dos funcionários das garantias da independência da magistratura e das competências do controlo financeiro criam na Instituição uma unidade de espírito e uma tensão gerada pela tarefa comum que tem sido um dos grandes segredos da sua capacidade de actuação. Tanto na garantia do Estado de Direito como no desenvolvimento do nosso Povo, em particular, porque na Madeira nos encontramos, desta Região Autónoma e da sua autonomia, que é peça essencial da ordem jurídico-constitucional portuguesa, tem sido essa a chave dos resultados que se alcançaram.

Esta inauguração, que continuará logo a seguir na realização de um ritual que todos os anos marca uma das funções mais importantes do Tribunal - a aprovação do relatório anual sobre a Conta Geral da Região -, faz-se sob o signo do trabalho. É continuando a trabalhar como até aqui, conforme vamos exemplificar logo de seguida, que a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas cumpre, na Região, o mandato que lhe é conferido pela Constituição e pela lei.

**DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO
ADHEMAR BENTO GOMES, PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DA BAHIA PROFERIDO
EM LISBOA, EM 5 DE JUNHO DE 1995,
SOBRE «AS RELAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
DO ESTADO DA BAHIA E DE PORTUGAL»**

AS RELAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA E DE PORTUGAL

ROTEIRO

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2. AFINIDADES

3. FILOSOFIA DE TRABALHO

4. COOPERAÇÃO TÉCNICA

5. PERSPECTIVAS COMUNS

6. NOVOS DESAFIOS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, MEU DILETO AMIGO DOUTOR ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO, EXCELENTÍSSIMOS SENHORES CONSELHEIROS JUÍZES DESTA EGRÉGIA CASA, EXCELENTÍSSIMAS AUTORIDADES AQUI PRESENTES OU REPRESENTADAS, MINHAS SENHORAS E MEUS SENHORES,

Não encontro palavras apropriadas que exprimam a minha emoção e o meu júbilo por pisar o solo de Portugal, terra dos nossos maiores, e, em especial, por este encontro com os ilustres pares do Tribunal de Contas de Portugal. Mais além da língua pátria comum, laços históricos e sentimentais unem nossos países – Brasil e Portugal – sedimentando, assim, uma identidade secular que se aprofunda crescentemente no limiar de um novo milénio.

Do mesmo modo, as relações dos Tribunais de Contas de Portugal e da Bahia se solidificam em um processo de cooperação e solidariedade que teve como marco significativo a visita ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em Novembro de 1993, do Doutor António Sousa Franco que nessa ocasião brindou a todos com uma memorável lição ao discorrer, com rara erudição e percuciência, sobre o actualíssimo tema **“O PRESENTE E O FUTURO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLO FINANCEIRO COM NATUREZA JURISDICCIONAL”**, publicado na nossa REVISTA.

Minha presença nesta augusta Casa, que encontra seu significado maior na retribuição que faço da visita do Doutor António de Sousa Franco, é emblemática dos laços de amizade de nossos países e de nossas instituições de fiscalização e controle externo da administração pública.

Justamente, por feliz coincidência histórica, quando o Tribunal de Contas do Estado da Bahia comemora os oitenta anos de sua criação, também há 146 anos, precisamente no dia 10 de Novembro de 1849, era instituído com esse nome o Tribunal de Contas de Portugal.

Igualmente, neste ano de 1995, se completam 65 anos do Decreto nº 18 962 de 25 de outubro de 1930 que reinstituíu o Tribunal de Contas de Portugal em substituição ao Conselho Superior de Finanças, coroando uma evolução secular cujo pródromo se encontra na CASA DOS CONTOS, criada, por D. Diniz, na segunda metade do século XIII, ou seja, há mais de 600 anos. Com a CASA DOS CONTOS se estabeleceu, pela vez primeira, em Portugal a distinção entre os Contos de Lisboa, que tinham por função tomar e verificar as despesas e receitas de todos os almoxarifados

do país, e os Contos del Rei, que fiscalizavam os almoxarifados da Casa Real. Com essa instituição, ancestral dos órgãos de controle em Portugal, se cunhou a expressão **“tomar em linha de conta”** - para significar a actividade dos contadores em colocar em linha de conta os aceites, ligando-os por enfiaduras de cordel rematado por uma agulha -, a qual veio repercutir sobre a denominação de nossas instituições de controle. Na sua evolução em direcção a um sistema mais aperfeiçoado de fiscalização à CASA DOS CONTOS sucedeu o ERÁRIO RÉGIO, criado em 1761, pelo Marquês de Pombal - cuja actuação se faz sentir também no Brasil -, com o objectivo de centralizar o regime de cobranças e despesas, evitando, assim a dispersão existente.

Nessa linha evolutiva de controle das finanças do Estado, em 1832, com a instituição do TRIBUNAL DO TESOUREO REAL se estabeleceu a obrigatoriedade da publicização das despesas e receitas, antes tidas como secretas e, posteriormente, com o advento do CONSELHO FISCAL DE CONTAS, em 1844, se consagrou a separação entre a administração dos rendimentos e despesas públicas, de um lado, e seu exame e julgamento, de outro. Mas foi, em 1849, como vimos, que ocorreu o grande marco na história do controle externo de Portugal com a criação do TRIBUNAL DE CONTAS que estabeleceu os fundamentos modernos que modelam, até hoje, o órgão superior de fiscalização da Administração Pública neste país irmão e no nosso. Na verdade, já estavam presentes nessa instituição algumas características que marcam ainda nossos TRIBUNAIS DE CONTAS, tais como a garantia da independência assegurada aos seus membros, a incompatibilidade do exercício dessas funções com quaisquer outras na Administração e a discriminação clara das competências daquele órgão. Com a proclamação da República o TRIBUNAL DE CONTAS foi substituído, em 1911, pelo CONSELHO SUPERIOR DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO, cujos membros eram indicados pela Câmara de Deputados e por associações representativas da Propriedade, do Comércio, da Indústria e da Agricultura. Aliás, no Brasil, actualmente, uma parte dos membros do colegiado é indicada pela Casa Legislativa. Mas, essa instituição teve vida curta, sendo sucedida, em 1919, pelo CONSELHO SUPERIOR DE FINANÇAS, igualmente de breve duração, pois foi extinto em 1930 com a restauração do TRIBUNAL DE CONTAS, a que já fizemos referência. Vale, contudo, destacar que esse novo sistema dotou o órgão de controle externo dos principais meios de actuação até hoje vigentes, inclusive firmando sua jurisdição de julgar contas sobre todos os responsáveis para com a Fazenda Pública, fossem civis ou militares. Este é o modelo que se mantém ainda em nossos dias, em permanente

evolução, e que recebeu grande alento renovador com a Constituição de 1976, que viria consolidar a autonomia e o prestígio da instituição, e, depois, com a revisão, em 1989, do art.º 216 daquela Carta.

Com esse breve histórico quisemos enfatizar, de um lado, que faz parte da tradição de Portugal a existência de órgãos de fiscalização das contas públicas, e, de outro, a contribuição, seja a nível doutrinário, seja no plano prático, do que as instituições de controle portuguesas deram aos sistemas de controle externo da Administração Pública que incorporaram procedimentos, técnicas, métodos, estruturas e prerrogativas que utilizam e desenvolvem.

Essa tradição no controle das finanças públicas o Brasil, e também a Bahia, herdaram de Portugal. Assim, o embrião de nossos órgãos de fiscalização já desponta na criação, em 1808, pelo Príncipe Regente D. João, do ERÁRIO RÉGIO ou TESOURO REAL PÚBLICO, cujo acto de instituição visava sua função:

“para a mais exacta Administração, Arrecadação, Distribuição, Assentamento e Expediente dela, de que depende a manutenção do Trono e o bem comum dos meus fiéis vassallos, pois que as dilações em semelhantes negócios são de gravíssimas consequências.... por onde única e primitivamente se expeçam todos os negócios pertencentes.... da minha Real Fazenda deste Continente”.

Posteriormente, é instituído o CONSELHO DA FAZENDA no qual, segundo Agenor de Roure, já se podiam *“divisar as origens do Tribunal de Contas no Brasil”*. Com o advento da Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, se instala o TRIBUNAL DO TESOURO NACIONAL encarregado da receita e da despesa do país. Ocorreram, então, várias tentativas de criação de um Tribunal de Contas com feição semelhante às actuais instituições, sendo de destacar-se a proposta aprovada, em 1826, pelo Parlamento, de criação do TRIBUNAL DE REVISÃO DE CONTAS, mas que não chegou a ser implantado.

Finalmente, a primeira Constituição Republicana, de 24 de Fevereiro de 1891, consagrou, em seu art. 89, a instituição do TRIBUNAL DE CONTAS, acolhendo proposição do notável jurista baiano RUY BARBOSA que, assim, justificou sua iniciativa na Exposição de Motivos que elaborou:

“um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autóno-

ma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse caminho, tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós, em vão, desde que neste País se inauguraram assembleias parlamentares”.

Esse modelo proposto pelo ilustre jurista pátrio serviu de paradigma para os Tribunais de Contas no Brasil, segundo o Prof. Antônio de Sousa Franco *“o maior dos sistemas jurisdicionais de controlo financeiro do Mundo e, por isso mesmo, é talvez, também um dos mais interessantes e ricos laboratórios sobre as possibilidades desses sistemas,* e, portanto para o da Bahia, criado pela Lei nº 1.120 de 21 de Agosto de 1915, e instalado a 06 de Setembro do mesmo ano. Antes, porém, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA teve seu embrião no TRIBUNAL DE CONFLITOS E ADMINISTRATIVO, previsto na Constituição Estadual de 02 de Julho de 1891, cabendo-lhe decidir todas as providências do contencioso administrativo que a lei declarar de sua competência. A Lei nº 15, de 15 de Julho de 1892, que regulamentou o dispositivo constitucional, atribuiu ao TRIBUNAL ADMINISTRATIVO *“a revisão e julgamento dos actos concernentes à receita e despesa do Estado”.*

Contudo, o TRIBUNAL DE CONTAS, tal como instituído há 80 anos, em substituição ao TRIBUNAL DE CONFLITOS E ADMINISTRATIVO, se manteve em funcionamento até 1942, quando, em plena ditadura, foi extinto, sendo restaurado, com o retorno do país à democracia, pela Constituição Estadual de 02 de Agosto de 1947, a que se seguiu sua Lei Orgânica nº 158, de 15 de Janeiro de 1949. Desde então o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA vem cumprindo, ininterruptamente, sua missão e tem passado por constantes processos de modernização que encontrou seu momento culminante com a promulgação da Constituição Estadual de 1989, que o fortaleceu. Sua actual Lei Orgânica, a Lei Complementar nº 05 de 04 de Dezembro de 1991, seu Regimento Interno e a Resolução Regimental nº 12/93, moldaram sua actual feição, dotando-o, inclusive, dos instrumentos necessários à realização dos modernos procedimentos de auditoria.

Vinculados a uma mesma linhagem, não por mero acaso, mas devido a uma comum formação histórica e a idêntico substrato cultural que marcaram a evolução de nossos países – onde avultam elementos como tradi-

ções, costumes, língua (esta, na elegante construção do Prof. António de Sousa Franco, “*forma de expressão do Direito e espaço da cultura comum*”), religião, raça e convergência de interesses – nossos Tribunais de Contas possuem características semelhantes, algumas, inclusive, recenseadas pelo Presidente do TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, em sua mais recente obra “*Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*”:

- a) ambos são órgãos de estrutura colegial, integrados no aparelho do Estado com estatuto constitucional;
- b) são filiados ao sistema europeu continental de controle jurisdicional, compatibilizando o exercício de funções jurisdicionais com outras de natureza não jurisdicional, a exemplo das auditorias;
- c) neles predomina a óptica da fiscalização e sanção, relativamente independente do controle interno;
- d) coexistência do julgamento de contas e do parecer sobre a Conta Geral do Estado ou das Contas do Governador, como instrumentos fundamentais do controle sucessivo;
- e) processos jurisdionalizados de apreciação, julgamento e aplicação de sanções, com o acolhimento dos princípios do contraditório ou da ampla defesa;
- f) existência de aprovação de actos orientadores obrigatórios (instruções, provimentos, etc...).

Entretanto, não só a tradição e o passado propiciam o estreitamento da cooperação entre nossas instituições de controle externo. Deste modo, para além das raízes comuns, também uma idêntica perspectiva do futuro serve de lastro a uma acção conjugada desses Tribunais cujo intercâmbio, que se vem intensificando nos últimos anos, possui como marcos significativos a visita do Doutor António de Sousa Franco à Bahia, em 1993, quando foi celebrado termo de convénio que estabeleceu as bases mútuas de cooperação, o co-patrocínio do curso sobre *AUDITORIA INTEGRADA DE PROJECTOS DE INVESTIMENTOS*, em 1994 em Salvador, cuja implementação seria impossível sem a substancial colaboração, a que somos gratos, do TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, que dele, também, participou através de qualificados funcionários de seu quadro, bem assim esta minha visita a Portugal e, em breve, a realização, em Setembro deste ano, por ocasião da passagem dos 80 anos do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, de evento de carácter técnico-científico-cultural que, certamen-

te, contará com a imprescindível participação dos ilustres magistrados de contas e de representantes do corpo técnico desta Casa.

Mas, como assinalamos, dentro da política de aprimoramento de nossos órgãos, os TRIBUNAIS DE CONTAS DE PORTUGAL e do BRASIL vem trilhando o caminho da modernidade que encontra sólidos suportes nas suas tradições históricas. Justamente, nessa visão prospectiva, voltada para o século XXI, que se avizinha, as nossas instituições de controle externo ocupam lugar de destaque, e mesmo de vanguarda, no contexto em que respectivamente, se situam, a Comunidade Europeia e o Brasil.

Nesse sentido, merece especial ênfase a convergência de ações desses Tribunais nas áreas dos modernos procedimentos de auditoria e do controle de mérito, na utilização de tecnologias de ponta e na formação de agentes de mudança.

Assim, ambos os TRIBUNAIS são pioneiros na utilização dos métodos de auditoria governamental de amplo escopo, abrangendo todo o universo da acção administrativa, desde a formulação das políticas até a avaliação de seus resultados, inclusive no que diz respeito ao seu impacto na sociedade. Esse moderno procedimento auditorial se consubstancia na auditoria integrada, sobretudo a de origem canadense, que tem servido de modelo comum aos TRIBUNAIS DE CONTAS de PORTUGAL e do BRASIL.

Nessa perspectiva, a *comprehensive audit* ou *vérification intégrée*, como é denominada a auditoria no Canadá, abrange três elementos: a auditoria dos demonstrativos financeiros, ou de regularidade, a auditoria de conformidade com as autorizações legislativas e conexas, ou de cumprimento, e a auditoria de otimização de recursos, ou *value – for – money*, conhecida em Portugal como auditoria de gestão e no Brasil como auditoria de otimização de recursos.

A auditoria de otimização de recursos, ao compreender os aspectos da economia, da eficiência e da eficácia, remete de imediato à ideia de controle de resultados e verificação dos impactos da acção administrativa ou dos programas governamentais sobre a sociedade. Essa auditoria, pois, extrapola o universo administrativo para se sintonizar com toda a ambiência sócio-económica. Portanto, a auditoria integrada, com os seus elementos que podem no futuro ser enriquecidos por outros, mantendo intacto seu conceito, se constitui em uma técnica ou método, ou melhor ainda, um método – porque um procedimento que não se degrada na simples técnica – que utiliza uma gama de técnicas de natureza transdisciplinar, para colimar seu objectivo que é o de informar à sociedade a efectiva aplicação dos recursos públicos pela Administração.

Método é aqui entendido, segundo o conceito forjado pelo pensador francês EDGAR MORIN, como estratégia, iniciativa, arte, pilotagem e invenção da actividade pensante e consciente em toda a sua complexidade. Daí se poder dizer que nossos TRIBUNAIS, ao praticarem a auditoria governamental através da metodologia da auditoria integrada sobre os programas governamentais, realizam, por esse modo, o controle de mérito que constitui seu pressuposto lógico – jurídico.

O controle do mérito se realiza mediante o exame dos aspectos relativos à legitimidade, moralidade, equidade, razoabilidade, economicidade, finalidade, obtenção de resultados e impacto na sociedade da acção administrativa, o que não ocorre com o controle formal, seja de regularidade ou de cumprimento legal. O fundamento do controle de mérito, que incorpora, igualmente, componentes administrativos, económicos, sociológicos, psicológicos, culturais, antropológicos e políticos foi objecto de lúcida e precisa análise por parte do renomado jurista pátrio SEABRA FAGUNDES, in *O CONTROLE DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER JUDICIÁRIO*, **verbis**:

“O mérito está no sentido do acto administrativo. É o sentido dele em função das normas de boa administração, ou, noutras palavras, é o seu sentido como procedimento que atende ao interesse público, e, ao mesmo tempo, o ajusta aos interesses privados, que toda medida administrativa tem de levar em conta. Por isso, exprime um juízo comparativo.

Compreende os aspectos, nem sempre de fácil percepção, atinentes ao acerto, à justiça, utilidade, equidade, razoabilidade, moralidade etc. de cada procedimento administrativo.

Esses aspectos, muitos autores os resumem no binómio: oportunidade e conveniência.”

Aliás, o controle de mérito, cuja adopção foi objecto de recomendação pelo INTOSAI, foi acolhido pela CORTE DE CONTAS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS e por vários países, como preleciona EDUARDO LOBO BOTELHO GUALAZZI, ao apreciar a matéria, in *REGIME JURÍDICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS*, **verbis**:

*“A necessidade de instituição de **controle de mérito** foi intensamente sentida, em vários Estados, nos quais o órgão superior de controle exerce controle que não se limita apenas à legitimidade*

e à regularidade, mas estende-se também à eficiência, à utilidade, à economicidade da acção administrativa. Entre vários Estados que adoptam o **controle de mérito**, podem-se realçar os seguintes: Áustria, Alemanha Ocidental, Suíça, Países Baixos, Grã-Bretanha, Suécia, Polónia, Hungria, Roménia, Israel, Estados Unidos da América, Austrália e vários países em desenvolvimento. Outrossim, vários Estados há que se atêm quase exclusivamente ao controle de legitimidade: Itália, Espanha, França, Bélgica, Luxemburgo, Grécia, Turquia, Argentina, Uruguai e Venezuela, *verbi gratia*.

A necessidade e a conveniência de adopção do **controle de mérito** foram objecto de recomendação oriunda do II Seminário Inter-regional, organizado pelas NAÇÕES UNIDAS e pelo INTOSAI, com colaboração da FUNDAÇÃO ALEMÃ PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL, sobre o tema **Controle das Finanças Públicas** (1º parte – Viena, de 6 a 18 de Maio de 1973; 2º parte – Berlim, de 2 a 14 de Setembro de 1973). Os Anais deste Seminário Inter-regional foram publicados pelo Secretário Permanente da INTOSAI, em Viena. O mesmo princípio, a mesma recomendação foram consagrados na “Declaração de Lima”, aprovada pelo IX Congresso da INTOSAI (1977).

Ademais, o **controle externo de mérito**, em sentido amplo, foi adoptado pela **Corte de Contas das Comunidades Europeias**, de acordo com seu Tratado Institutivo, o Tratado de Bruxelas, de 22 de Julho de 1975 (em vigor desde 1º de junho de 1977) que prevê como critério de aferição a **sã gestão financeira**, critério muito mais amplo que o da legitimidade.”

De igual modo, ambos os TRIBUNAIS implantaram sistemas informatizados, reconhecendo que a viabilização do moderno sistema de controle externo, sobretudo no que diz respeito aos procedimentos de auditoria integrada impõe a utilização de novas tecnologias. Há dois factores, principalmente, que impulsionam a aplicação dos recursos de processamento de dados nos procedimentos de auditoria. O primeiro factor constitui a barreira a ser transposta pelo profissional de auditoria. Trata-se do ambiente em que o auditor exerce sua actividade, o qual se vem modificando com a crescente disponibilidade dos recursos de informática. Inclusive, a maior parte dos órgãos e entidades auditados tanto no Brasil como em Portugal utiliza computadores na execução das mais diversas tarefas.

No TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, superada a etapa tradicional de informatização, nas áreas da administração meio – pessoal, contabilidade – vêm sendo implantados novos sistemas de processamento electrónico de dados, alguns até com características aparentemente pouco convencionais a exemplo dos projectos auxiliados por computador (*computer aided design – CAD*). Temos notícia, também, de que no TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL o processo de informatização se encontra em ritmo acelerado com aplicações avançadas, sobretudo, nas actividades de gestão processual da fiscalização prévia, de fiscalização sucessiva, na interligação de dois sistemas departamentais integrados através de micro computadores, terminais e impressoras e no acesso a bases de dados exteriores de entidades públicas. Cabe destacar a introdução em ambos os TRIBUNAIS dos sistemas informatizados em rede, impulsionando, por esse modo, a descentralização das actividades de controle mediante a partilha da informação.

Nesse sentido, o outro factor diz respeito ao processamento de dados enquanto uma ferramenta oferecida às equipas de auditoria, sobretudo como um recurso indispensável no levantamento e cruzamento de informações. Essa ferramenta adquire maior relevância quando se considera sua aplicação na auditoria integrada onde se configura a superação de limitações de ordem organizacional, pelo que o auditor se deve voltar, prioritariamente, para os objectivos do programa examinado. Segundo essa sistemática, a implementação de programas manipuladores de bases de dados, que oferecem as mais diversas possibilidades de levantamento e cruzamento de informações, libera o profissional de auditoria das rotinas de pesquisa previamente elaboradas para esses sistemas e que se caracterizam por serem estáticas, repetitivas e de difícil alteração.

Igualmente, os TRIBUNAIS DE CONTAS DE PORTUGAL e do BRASIL têm priorizado o treinamento de seus recursos humanos, habilitando-os na teoria como na prática para o exercício da moderna auditoria integrada. A moderna filosofia do aperfeiçoamento dos recursos humanos, “*único capital capaz de aprender*”, no jargão utilizado pelo TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, se evidencia no seu programa de formação e desenvolvimento profissional para o presente exercício onde se destacam actividades de natureza interdisciplinar em variadas áreas do conhecimento, a exemplo dos cursos de *CONTROLO DE GESTÃO; MÉTODOS MODERNOS DE GESTÃO FINANCEIRA; ANÁLISE, AVALIAÇÃO E GESTÃO DE PROJECTOS; AUDITORIA DE GESTÃO – VALUE FOR MONEY e AUDITORIA DE GESTÃO FINANCEIRA A PROGRAMAS/PROJECTOS* que pontificam ao lado de intensa programação de seminários, inclusive de natureza internacional.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, por seu turno, imbuído da convicção de que a elevação da qualidade de seus serviços passa pela formação de agentes de mudança ou de modernização, tal como ocorre em PORTUGAL, vem intensificando os programas de treinamento de seus servidores. Nesse sentido, nossos técnicos participaram, a partir de 1988, do *PROGRAMA AVANÇADO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL – PAAG* e, posteriormente, nosso Órgão patrocinou, em 1993, o *SEMINÁRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL*, sob a coordenação do Prof. ANGEL MALAXCHEVARRIA, que tratou dos procedimentos mais modernos de auditoria, a exemplo da auditoria de meio ambiente. Porém, o marco mais significativo desse programa de treinamento, foi, sem dúvida, o Curso ministrado, em Novembro e Dezembro de 1994, por Mr. EDWARD ROWE, ex – Vice Auditor Geral do Canadá, tendo por tema a *AUDITORIA INTEGRADA DE PROJECTOS DE INVESTIMENTOS*. Esse curso, que contou, como já registramos antes, com o co-patrocínio do TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, é de fundamental importância para o salto qualitativo que deverá dar o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA nos próximos anos, pois os profissionais de auditoria do órgão se habilitaram a desenvolver em suas tarefas a mais moderna metodologia de auditoria que é a do Canadá. Mais recentemente, três auditores de controle externo do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA participaram, no período de 27 a 31 de Março deste ano, nos Estados Unidos da América, em Miami, Flórida, da *IX ANNUAL CONFERENCE ON NEW DEVELOPMENTS IN GOVERNMENT FINANCIAL MANAGEMENT FOR GOVERNMENT FINANCIAL MANAGERS* e da *POST – CONFERENCE SEMINAR – FORENSIC AUDITING – NEW CHALLENGE TO THE ACCOUNTANCY AND AUDITING PROFESSIONAL*, promovidos pelo *INTERNACIONAL CONSORTIUM ON GOVERNMENT FINANCIAL MANAGEMENT* e pela *SCHOOL OF ACCOUNTING FLORIDA INTERNACIONAL UNIVERSITY*. Os temas centrais desses eventos, que contaram com a participação de representantes de 41 países, foram *RECURSOS, RISCOS E RESPONSABILIDADES DA GESTÃO FINANCEIRA GOVERNAMENTAL E AUDITORIA FORENSE COMO NOVO DESAFIO ÀS PROFISSÕES DE CONTABILIDADE E AUDITORIA*, que, por certo, fornecerão subsídios para a modernização do controle externo no ESTADO DA BAHIA. Dando continuidade a esse processo de desenvolvimento de seus recursos humanos, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA pretende promover, no período de 03 a 06 de Setembro próximo, por ocasião da passagem de seus oitenta anos, um *SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CONTROLE EXTERNO*, onde com a provável presença de especialistas de diversos países, dentre os quais certamente pontificarão representantes

do TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, de cuja presença não podemos prescindir, para o total êxito do evento, se discutirão as perspectivas do controle externo da Administração Pública, inclusive em sua vertente auditorial, para o século XXI. Esse processo de desenvolvimento de recursos humanos terá um marco especial, em breve, com a criação da ESCOLA DE AUDITORIA PÚBLICA, institucionalizando, por esse modo, o actual PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE AUDITORIA, responsável pelas acções de treinamento do órgão.

Essa sintonia dos TRIBUNAIS DE CONTAS DE PORTUGAL e do BRASIL com o ambiente, em uma época marcada pela globalização das relações internacionais, em todos os níveis, evidencia que ambos aliam tradição e modernidade no desempenho de suas nobres funções.

Justamente, este equilíbrio entre a incorporação de uma herança histórica que se actualiza e uma atitude positiva de abrir uma janela para o futuro conduziu ambos os TRIBUNAIS a celebrar, em Salvador, Bahia, no dia 9 de Novembro de 1993, o *PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA* que tem por objecto a troca permanente de experiências e de conhecimentos no domínio das funções de controle que legalmente lhes são cometidas, tendo em vista o seu constante aperfeiçoamento.

Concretizando esse PROTOCOLO, o Plano de Acção, para o biénio 1993/1994, previu a realização conjunta de cursos de auditoria, a visita do Presidente e Conselheiros do TRIBUNAL DE CONTAS DA BAHIA ao TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, a troca de informações sobre a evolução das práticas de controle financeiro e auditoria no âmbito da Comunidade Europeia, a publicação de artigos nas respectivas Revistas e a disponibilização de documentação técnica, inclusive de Manuais de Auditoria. Essas acções foram e estão sendo executadas, a exemplo do curso de *AUDITORIA INTEGRADA DE PROJECTOS DE INVESTIMENTOS*, da utilização de documentação técnica fornecida pelo TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL e da tradução, em fase de conclusão por nosso órgão, de outros Guias e Manuais de Auditoria, elaborados pelo Canadá e pela Inglaterra. O êxito na execução do PROTOCOLO, neste primeiro biénio, me anima a propor a assinatura de um segundo Plano de Acção, para o biénio 1995/1996, ao Doutor António de Sousa Franco, o Sr. Tribunal de Contas, como o chamou o hebdomadário português **SÁBADO**, ao publicar, na edição de 16 a 22 de Julho de 1993, uma notável entrevista que obteve ampla repercussão.

Aliás, o preclamo amigo Doutor António de Sousa Franco tem-se distinguido por seus pronunciamentos e posicionamentos em favor da tese de que as instituições de controle externo da Administração Pública consti-

tuem uma garantia para a sobrevivência da democracia e são elementos essenciais do Estado de Direito. Nessa perspectiva, o ilustre Presidente do TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, em sua conferência no TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, reafirmando conceitos que expôs na sua aludida entrevista, nos brindou com uma aula sobre o tema CONTROLE EXTERNO E DEMOCRACIA ao enfatizar, referindo-se aos órgãos de controle, que *“não é por acaso que, no nosso século, só os Estados totalitários de ideologia ou autoritários por convicção, prática ou subdesenvolvimento, não têm tais instituições.”*

Nessa mesma ocasião, o conferencista ilustrou com um facto sua afirmação que, por sua contemporaneidade, vale ser reproduzida:

“Nesse sentido, pois, não é certamente por acaso que o aparecimento de Tribunais de Contas nos países da Europa de Leste foi um dos sinais mais evidentes da construção de Estados democráticos de Direito nesses países. É que o primado da legalidade é pelo menos tão importante como a eficiência da actividade financeira; e a criação de Tribunais de Contas representou, simultaneamente, um requisito do aperfeiçoamento da democracia e do Estado de Direito e uma garantia de racionalidade na afectação de recursos públicos.”

Ao comungar com esse ideário, e antes de concluir este meu pronunciamento, desejo fazer algumas reflexões sobre o novo papel que nossos TRIBUNAIS estão sendo impelidos a desempenhar dentro do moderno contexto internacional. Parto mesmo de uma observação do Presidente do TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL feita naquela sua palestra em Salvador, quando dizia que as instituições independentes de controle financeiro são *“órgãos auxiliares da opinião pública ou da decisão financeira directa (nomeadamente por referendo) no âmbito da democracia directa.”*

Significa dizer que o órgão de controle externo deve considerar em sua actividade o grau de satisfação do cidadão, uma vez que a Administração Pública, cujas acções constituem a matéria prima dos nossos TRIBUNAIS, encontra sua razão de ser no atendimento das necessidades da colectividade. Por isso mesmo, o controle externo deve aproximar-se mais do cidadão, identificando suas demandas e desejos, para melhor avaliar os resultados da acção governamental e seu impacto sobre a sociedade.

Essa temática da participação do cidadão ou dos grupos sociais na gestão pública vem recebendo, contemporaneamente, contribuições inovadoras que merecem a devida atenção por parte dos dirigentes das instituições responsáveis pela democracia e pelo equilíbrio social, a exemplo de nossos TRIBUNAIS. Por isso trago à colação as ideias do jurista, filósofo, sociólogo e cientista político alemão JURGEN HABERMAS que, através dos conceitos de *facticidade* e *validade* questiona a relação de legitimidade e legalidade de concepção weberiana, segundo a qual haveria uma sequência natural e lógica entre a primeira (anecedente) e a segunda (consequente).

Ora, para HABERMAS, nas sociedades contemporâneas, a legalidade cria a legitimidade da ordem desde que atendidos certos critérios democráticos, a exemplo a adesão da maioria. Mas, não basta para se caracterizar uma autêntica democracia que se configure uma adesão, ainda que atendidas os critérios estabelecidos, da maioria da população. Assim, para que uma ordem seja realmente legítima, possuindo validade social, é necessário que suas leis, suas normas de aplicação, ou seja da Administração Pública, e suas formas de controle sejam elaboradas pelas vias argumentativas. Por isso, uma ordem social pode ter facticidade, combinando legitimidade e legalidade, mas ser destituída de validade.

Para que uma ordem social tenha validade se exige que todos os grupos sociais, ainda que minoritários, participem do processo de elaboração, mediante métodos discursivos e argumentativos, das leis e normas que os atingem. É o proclamado direito das minorias nas democracias.

Desta forma, a razão comunicativa é um valor essencial na constituição do conceito de validade, pelo que o controle, para ser efectivamente legítimo, deve estabelecer uma relação directa com a opinião pública em todos os níveis. Com essas reflexões quero concluir sublinhando a importância do controle nas democracias modernas, porque ele é um veículo de comunicação que trafega em dupla via – dos desejos da sociedade para a Administração e dos resultados das acções desta, enfim do Estado, para o cidadão.

Por todas essas razões, permitam-me situar o intercâmbio entre nossos TRIBUNAIS como imagem típica da comunicação exitosa entre instituições cuja missão consiste, basicamente, na busca e transmissão da informação sobre os recursos públicos, sua aplicação e resultados, onde os procedimentos de auditoria fundada no conceito de *accountability* são manifestações exemplares.

Espero que essa troca de informações continue e se aprofunde. E que nosso próximo encontro se realize no mês de Setembro vindouro, em Salvador, ao ensejo das festividades dos oitenta anos do TRIBUNAL DE CON-

TAS DO ESTADO DA BAHIA, para cujo SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CONTROLE EXTERNO estão todos, desde já, convidados como participantes especiais.

BIBLIOGRAFIA

- 1 – DELEGADO, José Manuel. O bloqueador das más contas. In **SÁBADO – 16 – 22/07/93**. Lisboa: Tribunal de Contas, p. 29-36.
- 2 – FRANCO, António de Sousa. **Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa**. Lisboa: Tribunal de Contas, 1995. 206 p.
- 3 – O Presente e o futuro das instituições de controlo financeiro com natureza jurisdicional. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Salvador: TCE, (17): 37-64, Dezembro, 1993.
- 4 – FREITAG, Barbara. Para ler com Habermas. **FOLHA DE SÃO PAULO**, São Paulo, 30 abr. 1995. p. 5 c: 10.
- 5 – GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. 230 p.
- 6 – MATTOS, Waldemar. **História do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Salvador: TCE, 1985. 257 p.
- 7 – TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL. **Programa de formação e desenvolvimento profissional – 1995**. Lisboa: Tribunal de Contas, 1995. 91 p.
- 8 – **Tribunal de Contas; tradição e modernidade**. Lisboa: Tribunal de Contas, 1993. 99 p.

**DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS PROFERIDO,
EM 1 DE SETEMBRO DE 1995, NO ACTO DE POSSE DE CINCO
JUÍZES CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS, SOB O
LEMA «RENOVAR E CONTINUAR»**

RENOVAR E CONTINUAR

LISBOA, TRIBUNAL DE CONTAS
01.09.1995

1. É com alegria e emoção que presido a esta cerimónia. Permitam-me que evoque os motivos de tais sentimentos, na normalidade repetitiva do tempo, sempre igual e sempre diferente: o rio de Heraclito nunca é igual, mas é sempre o mesmo rio. Com VV. Ex^{as}, hoje empossados, sobe a trinta e um o número de Juízes Conselheiros com quem tive ensejo de trabalhar neste Supremo Tribunal. E isso me recorda os nove anos e três meses que levo de exercício destas funções do Estado, nas quais tenho a honra de suceder aos 24 contadores-mores da Casa dos Contos cujos nomes conhecemos, a 31 presidentes do Erário Régio e a 40 presidentes desde o Tribunal do Tesouro Público em 1832 até ao actual Tribunal de Contas. Destes últimos — que representaram e chefiaram este Tribunal desde o início do liberalismo até hoje — apenas quatro presidentes tiveram mais longo mandato: os conselheiros A. Águedo de Oliveira — com cerca de 15 anos e 4 meses —, A. de Serpa Pimentel — com cerca de 13 anos e meio —, H. da Gama Barros — que presidiu ao Tribunal cerca de 10 anos e nove meses — e A. de Paiva Pereira da Silva — com cerca de 9 anos e nove meses.

Perdoe-se-me este sublinhado quase pessoal, que tem os seus riscos. Não resisti a fazê-lo neste acto que, tal como o rio de Heraclito, é singular, mas repete e evoca também vários momentos semelhantes. Tudo passa, mas tudo fica.

2. Ao dar posse a cinco Juízes Conselheiros do Tribunal, recrutados após concurso público, com graduação feita por um júri independente no qual participaram, além do presidente e dos vice-presidentes do Tribunal, dois eminentes professores universitários indicados pelo Conselho de Ministros, queria deixar aqui um juízo de experiência e outro de sentimento.

Após os dois concursos para juízes do Tribunal de Contas já realizados, considero que esta solução, que o legislador adoptou sob proposta originária do próprio Tribunal, tem dado excelentes provas. A experiência de outros países ilustra uma enorme variedade de formas de recrutamento dos magistrados do Tribunal de Contas ou dos auditores-gerais: escolha por concurso e em carreira profissionalizada de vários níveis (é o caso da França e da Itália), escolha por órgãos políticos (parlamentos, governos, certos membros do governo, chefes de Estado, combinação de vários órgãos) são as duas opções principais.

A nossa tradição aponta para a escolha política, combinada com mandatos vitalícios, e reforçada, no tempo do Estado Novo, pela preferência, que antes não era dominante, pela selecção de magistrados judiciais alternando com responsáveis de altos cargos administrativos ou políticos. Embora desde o século XIX tenhamos, como muitos países hoje têm, a experiência de uma ampla diversidade de formações de base dos juizes de um órgão de auditoria e jurisdição financeira, como este é, a recente concentração na formação jurídica foi enriquecida, por um lado, com a combinação dessa formação de base com as carreiras profissionais da Administração Pública e, por outro, pela integração de juizes formados em economia ou em gestão, particularmente nas nomeações feitas no seguimento do primeiro concurso.

A forma de recrutamento seguida desde a Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, tem logrado assegurar isenção e independência na avaliação e na classificação em mérito relativo dos candidatos, garantir a adequação entre as necessidades do Tribunal e as disponibilidades do concurso (sempre dentro da natural limitação resultante do lote de concorrentes a apreciar), e tem ainda proporcionado a possibilidade de o ingresso ser feito com um estatuto de isenção e independência que vai valorizar toda a posição e o exercício profissional subsequente dos Juizes do Tribunal de Contas. A dificuldade de comparar e ponderar segundo os mesmos critérios carreiras muito diversificadas — de magistrados judiciais às do Ministério Público e da Administração Pública; da carreira académica a variadas carreiras profissionais nos domínios da economia, auditoria ou gestão — também é superada concentrando em momentos privilegiados a apreciação segundo critérios de justiça relativa, obviamente baseados no cumprimento da lei, mas aplicados com prudência a candidatos recrutados em campos tão diversos quantos os que a lei define.

Permito-me, pois, formular os seguintes juízos de experiência: este sistema de recrutamento já deu as suas provas; elas são excelentes; e ele tem sido, com os complementos da nomeação dos juizes pelo Presidente do Tribunal e do exercício das funções em termos vitalícios — por todos excepto o presidente —, uma valiosa garantia da independência do Tribunal. Que o mesmo é dizer: assim fica assegurado um dos requisitos — a par da capacidade técnica e da isenção — sem os quais não é possível que uma instituição suprema de controlo financeiro exerça a sua missão num regime democrático.

Seria desejável, porventura, que pudesse introduzir-se maior flexibilidade no perfil profissional e na preparação acadêmica de base, em conformidade, nomeadamente, com as exigências da auditoria moderna, sem esquecer a possibilidade de adaptação — quando usem a inteligência, a humildade e o trabalho necessários — de juízes com carreiras bastante afastadas da experiência administrativa ou financeira, que é *conditio sine qua non* do exercício desta função tão particular e especializada. Mas, obviamente, não podemos colher para o Tribunal senão os frutos que são dados por cada árvore — isto é, por cada concurso concreto.

Permito-me complementar estes juízos de experiência pela expressão de um sentimento. Este segundo concurso, perante um júri com estrutura idêntica ao anterior, por imposição legal, e integrado por uma maioria de membros que já tinham estado presentes no primeiro júri, permitiu consolidar critérios e firmar uma orientação uniforme que é mais um activo com que o Tribunal conta para o futuro. Também aqui se cortou de vez com a tradição do recrutamento meramente político e se abriram espaços de independência e isenção para esta instituição, que só com tais características pode exercer o seu mandato constitucional, se a elas conseguir acrescentar a coragem, a competência técnica e o profundo empenho profissional e cívico no exercício de uma função difícil. Só por isso ela valeria a pena. Mas vale-o também por ser cada vez mais importante nas modernas democracias, caracterizadas por uma forte intervenção do Estado e um sacrifício financeiro cada vez mais pesado e penoso da riqueza dos contribuintes, os quais só são legítimos se obedecerem à legalidade — genérica e orçamental — e se forem racionais e proporcionais, sem desperdícios ou ineficiências.

3. Dirigir-me-ei brevemente aos candidatos que, no seguimento das deliberações sobre a admissão e sobre a graduação em mérito relativo, tomadas pelo júri, tive a fortuna de nomear na qualidade de Presidente do Tribunal.

A entrada de VV. Ex^{as} não representa apenas uma reintegração quantitativa do efectivo necessário dos juízes do Tribunal, ao qual faltavam quatro juízes efectivos. Representa também uma garantia de enriquecimento do elemento humano da instituição, no qual não esqueço que os juízes têm uma responsabilidade única e um papel privi-

legiado, que hão-de saber assumir sem passividades nem individualismos; mas não deixam se ser também uma parte do conjunto dos técnicos e dos trabalhadores da instituição, que é uma só, desde o seu presidente ao mais jovem e menos graduado dos agentes que a servem.

O recrutamento de VV. Ex^{as} constitui, não por acaso, uma boa amostra do universo de selecção dos responsáveis pela auditoria moderna. Dois directores-gerais com particular experiência no domínio da fiscalização financeira interna e externa, dois desembargadores, dos quais um com exercício de funções nos últimos anos no âmbito do Direito Administrativo, e um magistrado do Ministério Público, com experiência recente no domínio do Direito regional, da Administração Pública e do controlo da actividade financeira. Eis cinco perfis adequados à natureza diversa e interdisciplinar do controlo financeiro moderno.

Não são, porém, apenas os perfis das carreiras profissionais e as escolhas pessoais que elas possibilitam que me levam a exprimir a convicção de que neste dia o Tribunal fica mais rico.

O Senhor Dr. Carlos Moreno foi Director-Geral desta Casa após 1980, exerceu as funções de membro português do Tribunal de Contas Europeu desde a nossa integração na Comunidade em 1986 até 1993, e tem desempenhado as funções de Inspector-Geral de Finanças, chefiando assim a primeira das instituições de controle interno que devem constituir a última linha de defesa da fiscalização da legalidade e do mérito financeiro, antes da intervenção do Tribunal de Contas e em cooperação com ele. Era difícil imaginar um perfil mais adequado para um juiz do Tribunal de Contas, com assento na 2ª Secção, tanto mais quanto, embora afastado do Tribunal nestes últimos anos, não pode esquecer-se que enquanto foi Director-Geral do Tribunal de Contas lançou sementes de modernização e de luta contra a rotina e outras disfunções que vieram a dar frutos, apesar de circunstâncias desfavoráveis, nos tempos recentes.

O Senhor Dr. José Tavares, actual Director-Geral do Tribunal de Contas, não carece de apresentação perante a instituição nem perante aqueles que com ela trabalham. Apesar de jovem, acompanhou em posição-chave todo o processo de modernização do Tribunal, constitu-

indo um motor fundamental da sua articulação internacional, do aprofundamento, coerência e fundamentação doutrinária das suas decisões através do apoio do Gabinete de Estudos, da articulação europeia como agente de ligação com o Tribunal de Contas Europeu, da modernização da fiscalização sucessiva como Subdirector-Geral encarregado em especial do Secretariado da 2ª Secção e, também, no exercício formalmente curto, mas na realidade sequencial relativamente às funções de Subdirector-Geral em tempos difíceis e com incumbências fortes e alargadas, do lugar-chave que é o de Director-Geral desta Casa. O seu perfil de académico que sabe passar à acção e de pessoa que tem sabido servir a Instituição nas mais diversas posições com qualidade e capacidade de trabalho e dedicação dão-nos a garantia de que nesta nova posição ele poderá contribuir para o tão necessário reforço de renovação de métodos em geral, particularmente no domínio da fiscalização sucessiva.

O Senhor Desembargador, agora Conselheiro, Oliveira Moita, tem uma carreira judicial prestigiada, que permite a convicção de que, nomeadamente na perspectiva do acesso próximo à 1ª Secção, poderá, com a sua experiência e saber no domínio do Direito Administrativo, contribuir com vantagem e sem transições para a manutenção do alto índice de eficiência e de bons resultados de controlo que a 1ª Secção vem alcançando: já disse, e repito, que constitui um dos orgulhos do Tribunal a forma como a 1ª Secção e os seus Serviços de Apoio têm conseguido dar resposta, com escassez de meios, a uma actividade tão exigente e difícil, marcada pela urgência mas também pelo rigor, como é a da fiscalização prévia.

Também o Senhor Desembargador, agora Conselheiro, Alípio Duarte Calheiros tem um currículo qualificado de magistrado judicial, e o seu recrutamento, para além do mérito pessoal, representa uma homenagem, que sempre nestes concursos temos prestado, à magistratura judicial de carreira.

Do Senhor Dr. Pestana de Gouveia, cuja experiência na Secção Regional da Madeira se iniciou no exercício activo e competente de funções de Agente do Ministério Público junto daquela Secção Regional desde a sua origem, daí passando ao recrutamento, mediante concurso provisório a isso destinado, para Juíz Auxiliar do Tribunal de Contas, pode dizer-se que a qualidade do serviço que continuará a

prestar, agora como Juíz Conselheiro permanente da Secção Regional da Madeira, não constitui uma mera expectativa, porque é já uma certeza.

4. Desejo a isto acrescentar algo. Nada impede a decisão que tomei, e que nesta mesma sessão publicito, de manter no exercício de funções o Senhor Dr. José Tavares, agora nesta nova qualidade de Juíz Conselheiro, Director-Geral do Tribunal de Contas. Penso que pode haver vantagem nessa dupla titularidade, na continuação de uma linha de actuação que seria inconveniente, na minha opinião, interromper em consequência do resultado deste concurso. É aliás tradição antiga do Tribunal a existência de uma profunda ligação entre o seu Secretário-Geral ou Director-Geral e o Corpo de Juízes, havendo movimentos ascendentes ou acumulação de funções, nos tempos recentes em que a função se autonomizou; só nos tempos do Estado Novo os directores-gerais não subiram a juízes porque, manifestamente, dada a sua integração no Ministério das Finanças e a dependência do Tribunal, o seu cargo constituía a posição-chave de poder em todo o Tribunal de Contas. Recordo todavia que — com excepção da Dr^a Manuela Gonçalves, por razões que todos conhecemos e ainda lamentamos — o Dr. Luís de Almeida foi nomeado Juíz Conselheiro em 1979, o Dr. Ernesto Cunha foi nomeado Juíz Conselheiro em 1991 e, neste momento, o actual Director-Geral e um anterior Director-Geral sobem também a Conselheiros. É este um sinal da aptidão que o exercício de funções de auditor ou técnico do mais alto nível nos Serviços de Apoio ao Tribunal confere para a subida à categoria de Conselheiro e também uma expressão de apreço pelo valioso trabalho que os colaboradores técnicos dos Serviços de Apoio têm prestado ao Tribunal, estando na primeira linha da qualidade da fiscalização sucessiva, como da eficiência e coerência da fiscalização prévia. Espero que esta prática, que pode dizer-se constituir já uma tradição do Tribunal de Contas do regime democrático, como sucedâneo da estrutura de carreiras de tribunais de contas mais numerosos de países grandes como a França e a Itália, venha a consolidar-se para futuro, quer pela subida a conselheiros de directores-gerais quer pelo exercício das funções de director-geral por um membro do Tribunal; e porque não pela atribuição legal das funções de director-geral a um membro do próprio Tribunal?

De todo o modo, a experiência concreta que de imediato vamos fazer é a da mera continuidade da situação actual da Direcção-Geral, evitando, desnecessárias mudanças, após um tempo de alguns abalos na estrutura do Tribunal por razões conhecidas.

5. Duas palavras ainda sobre a função de juiz do Tribunal de Contas, após o início do liberalismo tradicionalmente equiparada entre nós — e bem —, tal como o Tribunal o está, à categoria correspondente do Supremo Tribunal de Justiça. Desde o recrutamento e a nomeação ela dispõe hoje de um estatuto que me parece adequado. Mas este estatuto só ganha vida através das pessoas que o servem, unificando numa mesma missão, exercida por responsáveis, já dotados de maturidade da idade e de um longo exercício profissional.

Espera-se, naturalmente, que quem aqui chegue o faça sem a arrogância pelo acesso a um supremo tribunal ou pelo ingresso no lugar máximo de uma carreira administrativa ou docente, mas antes com a humildade necessária a uma função nova, muito especializada e complexa. Só com essa humildade se adquirirá a necessária competência, que, nisto como em tudo, será fruto de três imprescindíveis componentes: a honestidade, a inteligência e o trabalho. A ideia deste Tribunal como um lugar de pré-reforma é errada e quem a tenha mais não pode ser do que uma figura cuja representação, em Monsaraz, dá muito ensejo para meditação: o *mau juiz*. Mas, para ser *bom juiz*, importará orientar estas qualidades ou virtudes no sentido de uma formação especializada. Tenho por errada e nociva — porque geradora de falta de exigência e reduzido rigor — a ideia corrente, segundo a qual para ser juiz basta dominar um procedimento, uma metodologia ou uma técnica específicas de decisão, sendo indiferente o seu campo de aplicação — civil ou criminal, económico ou administrativo, financeiro ou constitucional, comunitário, nacional ou internacional. É certo que há, na formação jurídica — como na clínica ou na cirúrgica —, uma unidade fundamental: tanto no método da ciência jurídica como nas formas profissionais de aplicação do Direito — as profissões jurídicas —, dominadas todas elas pelo mesmo valor da realização da justiça e por critérios de raciocínio, actuação e deontologia que, mesmo aos não juristas que acedam às profissões jurídicas, se impõem como fundamentalmente comuns (sem prejuízo da especialização que é própria do tempo). A unidade do Direito e o seu reflexo

no exercício das funções profissionais da sua produção e aplicação são um facto; apenas isso.

Quanto à função jurisdicional, não tem ela mais especificidade do que as outras que aponteí. Aliás, se na nossa civilização ela assumiu uma forte dimensão técnica e consequente expressão corporativa, isso resulta da especialização típica da sociedade técnica e da complexidade e carácter científico que a aplicação do Direito assumiu desde a recepção do Direito Romano na sociedade baixo-medieval. Mas nem por isso a função jurisdicional deixa de ser, essencialmente, uma função exercida em nome do povo e que lhe pertence de raíz — por isso, função do poder político, isto é, na nossa técnica constitucional, de um órgão de soberania. Ela não cabe, por natureza, a qualquer profissão ou carreira burocrática; é exercida por cidadãos, nessa simples qualidade, os quais tanto podem ser indiferenciados como possuir determinados requisitos especiais. Acresce que nunca é demais lembrar que os tribunais de contas são tribunais no nosso sistema jurídico-financeiro porque exercem certos poderes jurisdicionais — julgar contas e efectivar responsabilidades — e porque essa é a forma máxima de garantir a independência de uma função social ou um órgão político: não temos, em Portugal como nos países latinos, uma profissão de auditores com saber técnico, estatuto jurídico e tradição de independência comparáveis aos dos juízes. Mas os poderes jurisdicionais — que nunca foram os únicos dos tribunais de contas — estão em crise em todo o Mundo, desde logo porque os tribunais de contas os não exercem e não ousam condenar responsáveis; e a falta do exercício gera ou revela a inutilidade dos poderes não exercidos que, por via dela, caducam e morrem. Um pouco por toda a parte, os tribunais de contas, que nunca foram apenas tribunais, estão a caminho de deixar de o ser; mas isso não significa que a função de fiscalização financeira perca importância, antes a ganha cada vez mais, atribuída a auditorias do Estado. E só sobreviverão, sem dúvida, os tribunais de contas que se não fecharem numa papelada burocrática e formalista e souberem ser cada vez mais auditoria do Estado.

Tudo isto vem, afinal, a dizer, simplesmente, que para ser juiz do Tribunal de Contas o que conta não é o percurso profissional, mas a capacidade de dominar o Direito Financeiro e as Finanças Públicas, um saber jurídico e um saber extra-jurídico, indispensáveis ambos ao correcto exercício destas funções. Por outras palavras: importa, cada

vez mais, a qualificação especializada; importa, cada vez menos, uma qualquer habilitação corporativa.

Foi esta a aposta na capacidade de mudança e aperfeiçoamento — para além das aptidões notáveis adquiridas ao longo de percursos profissionais apreciáveis — que a avaliação curricular de cada um de VV. Ex^{as} revelou ao júri e lhe permitiu fazer. Aprox-me exprimi-la aqui.

É uma evidência hoje nas empresas e nas outras organizações ou instituições — como o foi muito antes no campo da economia nacional — que os seus activos mais relevantes são o capital humano de que dispõem, permanentemente valorizado através da formação. Ele é o único elemento capaz de antecipar, gerir e assimilar a mudança. É esse activo do Tribunal de Contas que hoje, com a entrada de VV. Ex^{as} para a instituição — ou para novas posições no seio dela —, se acrescenta significativamente.

6. Enfim, algumas palavras partilharei convosco sobre o que se fez neste ano de 1995 e o momento da instituição em que VV. Ex^{as} nela entram.

No âmbito das reformas estruturais introduzidas nos últimos anos com a finalidade de criar um Tribunal de Contas moderno e actuante — as quais, por razões externas, ainda não foi possível completar no que respeita, v.g. ao Estatuto do Pessoal dos Serviços de Apoio, não obstante as múltiplas diligências feitas nesse sentido desde 1990 até hoje — o ano de 1995 foi programado tendo subjacentes três ideias essenciais:

- Manter a qualidade adquirida, em todos os sentidos da vida do Tribunal e dos seus Serviços de Apoio;
- Continuar a desenvolver esforços junto dos órgãos competentes, *maxime*, o Governo, no sentido de dar cumprimento à lei no que respeita ao pessoal dos Serviços de Apoio;
- Dar início a um novo ciclo estratégico no domínio da fiscalização sucessiva, através da aprovação de um *programa estratégico a médio*

prazo 1995-1999, concluído que foi o 1º programa plurianual 1991-1994.

7. O Plano de Acção para 1995 aprovado pelo Tribunal, reflecte a evolução do Tribunal nos últimos anos e as ideias-força acima mencionadas, sendo possível fazer um balanço da sua execução com referência ao 1º semestre.

Vejamos:

- 7.1 Quanto à *FISCALIZAÇÃO PRÉVIA*, sublinha-se que continua a ser exercida em tempo oportuno e com qualidade apreciável, sendo certo que em 30-06-95 tinham sido objecto de controlo prévio 60.000 processos, não havendo quaisquer atrasos.

Regista-se que, em média, cada processo de visto é apreciado no Tribunal em aproximadamente 8-15 dias, o que é de louvar, tanto mais se nos lembrarmos que em 1986 havia processos de visto que demoravam 8 a 10 meses para serem despachados.

Pode, pois, considerar-se cumprido em 100% o PA 95 neste domínio da actividade do Tribunal.

É justo realçar o esforço e o mérito da 1ª Secção e dos Serviços da Contadoria-Geral do Visto, sem os quais esta situação não teria durado, reforçada, aliás, pelo esforço de acrescidos rigor e coerência da jurisprudência do Tribunal de Contas neste campo.

- 7.2 No que respeita à *FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA*, pode considerar-se inteiramente cumprida a programação de acções de auditoria, verificações *in loco*, verificações internas de 1º grau e de 2º grau e outras acções específicas.

Igualmente foi aprovado no curtíssimo espaço de tempo previsto na lei o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1993, encontrando-se esta parcela da fiscalização sucessiva do Tribunal em dia, contrastando com o que se passava há 10 anos (neste momento nenhuma conta geral do Estado está pendente no Tribunal; entre 1986 e 1989 três contas atrasadas estavam para apreciação no Tribunal).

Põe-se também em evidência que, não obstante a natureza selectiva deste controlo, todas as contas entradas no Tribunal em cada ano (aprox. 6.500 contas) são objecto de verificação interna de 1º grau, tendo em vista a sua selecção para acções de controlo mais aprofundadas ou a devolução.

Não se ignora a profunda renovação por que, desde a instalação da 2ª Secção, em 1990, tem passado a fiscalização sucessiva do Tribunal. Em 1990 chegou a haver mais de 20 000 contas pendentes – 17 393 transitadas de anos anteriores e 2 788 entradas no ano. O número de contas transitadas para o ano seguinte veio diminuindo significativamente: 4 378 em 1990, 2 558 em 1991, 2 264 em 1992, 1 902 em 1993, com um ligeiro agravamento para 1992 em 1994. Também o número de contas julgadas tem vindo a diminuir (351 em 1990, 398 em 1991, 297 em 1992, 236 em 1993 e 222 em 1994), o que tanto pode traduzir uma diminuição de eficácia como um aumento da qualidade e profundidade da análise. Em todas continua a ver-se espelhada a tradicional impunidade: 3 processos de multa em 1990, 5 em 1991, 7 em 1992, 1 em 1993 e 4 em 1994 – e, claro, a maioria terminou com absolvições. O programa de recuperação de processos atrasados incidia em 1990 sobre, por vezes, centenas de processos atrasados – administrativos e jurisdicional – em todas as 10 áreas de actividade em que se organizava a 2ª Secção; no Verão de 1994 só havia atrasados nas duas áreas das autarquias e na dos Tesoureiros e segurança social. Estão assim detectadas, no âmbito de um processo geral de melhoria da qualidade de auditoria, que muito deve à capacidade, ao treino e ao empenho dos nossos auditores, as áreas-problema. Importa acrescentar-lhes mais uma: a excessiva acumulação de processos muito atrasados em fase jurisdicional. Os processos com cinco anos ou mais de atraso em fase jurisdicional (concentrados em mais de 60% nas três áreas antes referidas) eram, em Junho de 1995, 619; quando, em meses homólogos e com o mesmo intervalo de cinco anos ou mais, haviam atingido os valores de 610 em 1994, 538 em 1993, 400 em 1992, e eram apenas 270 em 1991.

A proibição de o presidente relatar processos, introduzida pela Lei nº 7/94, produziu este resultado, agravado, em 1995, pela perda de três conselheiros pela 2ª Secção, a qual só agora se colmata, permitindo esperar que à melhoria da qualidade do controlo se acrescente, onde falta, a sua necessária oportunidade e rapidez.

No quadro positivo a que se chegou, cumpre agora pôr cobro a esta quantidade excessiva de processos em fase jurisdicional, tendo em vista a realização da justiça com actualidade, distinguindo-se o que é essencial do que é acessório e aplicando sem formalismo as regras e instrumentos processuais existentes, que neste caso bastam – critérios fundamentais numa instituição como é o Tribunal de Contas. O ideal seria, neste âmbito, não haver processos em fase jurisdicional que ultrapassassem os 18 meses-2 anos, o que se revela inteiramente possível, como a experiência recente também o demonstra na maior parte das áreas de actividade da 2ª Secção, que agora há de novo condições para repor a funcionar normalmente, com um apoio técnico ao qual se vem dando prioridade, quer nas significativas melhorias de técnica do pessoal da Direcção-Geral, quer na preferência dada, na afectação, às contadorias de contas.

- 7.3 Ainda no que respeita à actividade de controlo do Tribunal, têm de mencionar-se os passos dados, alguns no corrente ano, no sentido de o tornar *integrado e articulado*, incluindo o controlo prévio e o controlo sucessivo numa mesma concepção global das operações de auditoria.

É assim que, no seguimento do meu Despacho DP nº 50/95, de 26 de Abril, foram realizadas auditorias com a participação de técnicos dos Serviços de Contas e do Visto, experiências que se revelaram um êxito e que, portanto, se afigura deverem continuar.

Do mesmo modo se destaca o desenvolvimento de acções de controlo com a assistência dos computadores, a que à frente me referirei.

- 7.4 Regista-se, por último, no que toca à fiscalização sucessiva, ter sido publicado em Junho do corrente ano, pela primeira vez, o Vol. I do *Manual de Auditoria e de Procedimentos* do Tribunal, o que muito se deve ao nosso saudoso Conselheiro Prof. António Joaquim Carvalho. Trata-se de uma etapa alcançada com grande significado.
- 7.5 Quanto às áreas de apoio técnico e administrativo do Tribunal e às correspondentes deliberações deste podem considerar-se integralmente executadas as acções previstas e, nalguns casos, até excedidas.

Assim:

7.5.1 Todos os estudos e pareceres solicitados foram elaborados em tempo.

7.5.2 Na área das publicações deu-se corpo a várias publicações, a saber:

- Preparação da *Revista do Tribunal de Contas* correspondente ao ano de 1994 e ao 1º semestre de 1995;
- *Anuário do Tribunal de Contas 1994*;
- *Colectânea de legislação administrativa*;
- *Colectânea de Pareceres do Gabinete de Estudos 1988-92*;
- *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*;
- *Regulamento da Biblioteca/CDI* (aprovado pelos Despachos DP n.ºs. 2/95, de 10 de Janeiro e 48/95, de 21 de Abril);
- *Colectânea de Acórdãos de Fiscalização Sucessiva 1994/95*;
- *O Tribunal de Contas - Evolução e situação actual*;
- *As Contas na História*, Vols. I e II;
- Colectânea de legislação referente à realização de despesas públicas e à contratação pública.

Estão no prelo outras publicações, nomeadamente o estudo de Luis Morais relativo ao controlo das privatizações.

7.5.3 Foi elaborado e aprovado no prazo previsto o *Relatório de Actividades e Contas de 1994*, estando em fase de elaboração o *Plano de Acção de 1996*.

7.5.4 Ao nível dos Serviços Administrativos, regista-se a execução cuidadosa do(s) orçamento(s) do Tribunal, bem como a elaboração da(s) conta(s) relativas a 1994, as quais, pela segunda vez, foram objecto de uma auditoria realizada por uma empresa privada, para além de, como se sabe, serem remetidas aos órgãos de soberania, *maxime*, ao Parlamento, publicadas no *Diário da República* e sujeitas ao julgamento do Tribunal todos os anos, por imposição do próprio Tribunal.

Neste 1º semestre, continuaram-se também as diligências no sentido de o Tribunal alargar as suas instalações, insuficientes para as necessidades actuais – frustrada que foi a compra de dois andares de um prédio na Av. da República, junto à Sede, por não ter ocorrido a aprovação em Conselho de Ministros, apesar de a operação poder ser integralmente financiada por receitas próprias do Cofre. Todavia, neste momento, está muito bem encaminhado o processo de arrendamento do prédio da Avª Barbosa du Bocage, nº 69, com uma situação excelente dada a proximidade do edifício-sede, tendo já sido feita a avaliação por uma Comissão para efeitos de fixação da renda. Estamos esperançados na concretização deste contrato de arrendamento.

Também neste domínio, factores externos de bloqueio forçam a soluções que não são as da melhor gestão (aqui, o arrendamento em vez da aquisição imediata, que continuará a tentar-se para o futuro, sempre com base em recursos próprios do Tribunal, que seriam melhor geridos se do exterior se limitassem a deixar fazer o que é necessário); tal como seria melhor e possível, no domínio do pessoal, remunerá-lo adequadamente com recursos próprios do Tribunal, como é justo e como manda a lei, em vez de recorrer em excesso a horas extraordinárias. Enfim, mais uma vez nos limitamos a pedir, não que façam, mas, apenas, que deixem fazer o que é necessário, legal, justo e sem custo para o Orçamento do Estado.

7.5.5 Ao nível da *GESTÃO DE PESSOAL*, incluindo a *formação profissional*, também o Plano de Acção foi cumprido, continuando o esforço no sentido de, com as restrições e dificuldades originadas pela falta de um estatuto e de um quadro de pessoal adequado às necessidades, gerir com o maior rigor a situação existente e aperfeiçoando cada vez mais as aptidões do pessoal dos Serviços de Apoio, através da realização de acções de formação.

Mais uma vez se apresentou ao Governo uma proposta de Portaria contendo um novo quadro de pessoal da Sede, mas até ao momento não foi aprovado.

Igualmente se apresentaram propostas de novos quadros relativos às Secções Regionais, tendo apenas sido aprovado o da Secção Regional dos Açores.

Neste quadro de dificuldades externamente criadas, regista-se, ainda assim, internamente, uma situação de esforço louvável, traduzida no seguinte:

- O número de funcionários na Sede continua sensivelmente igual: 483 (em 31.12.94) e 484 (em 30.06.95);
- No 1º semestre, foram abertos vários concursos permitindo a promoção de 23 funcionários de diversas carreiras;
- Foram iniciados 6 processos de recrutamento e selecção para admissão de contratados a termo certo nas áreas de Biblioteca, Documentação e Arquivo, Informática e serviços auxiliares.

No 1º semestre, as acções de formação desenvolveram-se com um ritmo de execução de 100%, tendo sido realizadas 36 acções de formação interna contínua, envolvendo na totalidade cerca de 500 participantes e 1200 horas de formação, a grande maioria das quais ministradas por formadores internos: a estas acresceram duas acções de formação interna inicial com 74 participantes e 360 horas de formação, a participação de 15 funcionários da DGTC em 10 cursos do INA, e ainda, na formação externa, 31 acções com 513 horas e dois estágios abertos a frequentadores (11 conselheiros e técnicos) de países africanos de língua portuguesa (Angola e Cabo Verde).

7.5.6 A área de informática do Tribunal e dos seus Serviços de Apoio continuou a merecer atenção especial, a ponto de se considerar hoje o Tribunal de Contas uma das ISC do Mundo com um grau de informatização mais apreciável.

Tendo-se como princípio a actualização permanente sem prejuízo de uma certa estabilidade (dificilmente conciliável com as mutações rápidas do mundo informático), foi no final do 1º semestre aprovado um novo plano estratégico de informatização a médio prazo (cfr. Despacho DP nº 63/95, de 12 de Julho).

Merece destaque especial a necessidade de formação permanente que existe nesta área e que, por isso, também continuou a ser satisfeita através da execução das acções de formação programadas.

Regista-se com agrado que no 1º semestre, todos os magistrados do Tribunal passaram a dispor, a seu pedido, de equipamento informático, com as consequentes acções de formação neste domínio.

7.5.7 Em suma, poderá dizer-se que corre bem o que depende do Tribunal, corre mal o que depende de entidades externas: os exemplos são múltiplos, desde o importante até ao mais mesquinho – como, por exemplo a não criação de condições mínimas de trabalho ao Presidente do Tribunal⁶.

7.6 As RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COMUNITÁRIAS do Tribunal foram muito intensas no 1º Semestre de 1995, sendo também integralmente executadas as acções previstas. Não é favor dizer-se que a intensa actividade e a alta conta em que passou a ser tido o nosso Tribunal continuaram com dinamismo apreciável.

Mencionam-se as seguintes acções:

Relações Comunitárias:

- Visita ao Tribunal de Contas do membro do Tribunal de Contas Europeu, Senhor O. Warberg ("Declaração de Fiabilidade") - 12 e 13 de Janeiro;
- Auditoria do Tribunal de Contas Europeu, no âmbito do FEDER - 13 a 15 de Fevereiro;
- 1ª Reunião do Grupo *ad hoc* relativo aos art^{os}. 92º e 93º do Tratado/CE - 14 de Fevereiro;
- Auditoria do TCE no domínio do FEOGA-Orientação - 20 a 24 de Fevereiro;

⁶ O Presidente do Tribunal de Contas, equiparado a Ministro, devia ter um gabinete, nos termos do artigo 59º da Lei nº 86/89, de 8 /9, mas por boicote do Governo não o tem; as secretárias que o apoiam ganham menos do que as secretárias do Director-Geral; qualquer dirigente da Administração Pública pode efectuar gastos de representação, mas o Presidente do Tribunal de Contas não pode.

E pare-se aqui, pois são apenas exemplos do ponto a que pôde chegar-se!

- Auditoria do TCE no âmbito do FEOGA-Garantia - 13 a 17 de Março;
- Auditoria do TCE relativa aos Regulamentos (CEE) n.ºs. 2052/88, 2053/88, 4253/88 e 4254/88 - 15 a 19 de Maio;
- 1ª Reunião dos Agentes de Ligação - Copenhaga, 23-24 de Maio;
- Auditoria do TCE relativa ao regime especial de importação do milho - 5 a 9 de Junho de 1995;
- Auditoria do TCE relativa aos Regulamentos (CEE) n.ºs. 2052/88, 2053/88, 4253/88 e 4254/88 no âmbito do apoio comunitário do FEDER às Pequenas e Médias Empresas - 10 a 14 de Julho.

Relações Internacionais:

- Seminário preparatório do Congresso da EUROSAI - Roma, 8 a 10 de Fevereiro;
- Visita ao Tribunal de Contas da União - 13 a 17 de Março;
- Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas da Roménia - 3 e 4 de Abril;
- Seminário preparatório do III Congresso da EUROSAI - Varsóvia, 10-12 de Maio de 1995 (Tema A) - (organizado pelos Tribunais de Contas francês e polaco);
- Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia - 2 a 6 de Junho;
- 2º Congresso Internacional de Auditoria Integral - Buenos Aires, 5 a 7 de Junho;
- Reunião com o IBAN - NATO - Bruxelas - 19 e 20 de Junho;
- I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Oficial Portuguesa - 28 e 29 de Junho.

Das acções desenvolvidas, destacarei, pela importância e pelo prestígio que traduzem para o Tribunal de Contas, as seguintes:

- A realização, nos dias 28 e 29 de Junho, do *I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa*, de que resultou um Protocolo de Cooperação multilateral e a criação de um *Centro de Estudos e Formação*, com sede no Tribunal de Contas português.
- A realização, com o Tribunal de Contas da Turquia, da auditoria às contas da EUROSAI de 1994. Recordar-se que o Tribunal de Contas português foi eleito auditor da EUROSAI no seu II Congresso, realizado em Estocolmo em 1993.
- A preparação do XV Congresso da INTOSAI a realizar de 24 de Setembro a 2 de Outubro, no qual o Tribunal de Contas português será eleito membro do Conselho Directivo, por proposta da EUROSAI, ou seja, do Grupo europeu de Tribunais de Contas e instituições Congéneres. E crê-se que deve sê-lo como instituição, independentemente das pessoas que o representem.

7.7 Quanto às Secções Regionais, também se regista com agrado um excelente grau de execução do Plano de Acção de 1995, nomeadamente quanto à aprovação dos Pareceres sobre as Contas Regionais respectivas (Junho - Madeira; Agosto - Açores).

Menciona-se, quanto à Secção Regional da Madeira, estar já a funcionar nas suas novas instalações, que correspondem com dignidade às necessidades actuais.

No que respeita à Secção Regional dos Açores, estão a decorrer em bom ritmo as obras de adaptação e conservação do *Palácio Canto* em Ponta Delgada, ficando ela, pois, a dispor igualmente, de um edifício com a máxima dignidade.

Foi também com agrado que vimos aprovado, no final do 1º semestre, o novo quadro de pessoal da Secção Regional dos Açores, aguardando-se a aprovação do novo quadro de pessoal da Secção Regional da Madeira.

Mas, em ambos os casos, como na Sede, continua a aguardar-se a aprovação do Estatuto do Pessoal, em estrito cumprimento da Lei (artº 59º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro).

Em tudo o mais, v.g. quanto à informatização, vale para as Secções Regionais o que foi dito a respeito da Sede.

8. De quanto precede é lícito concluir que, na medida das forças da instituição e dos que a servem, se continuou, nestes primeiros meses de 1995, a fazer os possíveis e os impossíveis para cumprir no dia a dia a missão constitucional do Tribunal de Contas e preparar um futuro melhor.

Tenho dito até perder a voz que isso, porém, não chega. Acumulam-se as situações detectadas e declaradas de ilegalidade e irregularidade e é escassa ou nula a diligência de muitos responsáveis para repor a legalidade, pelo que a maioria das situações irregulares se repetem e agravam sem prevenção ou correcção e na impunidade. Da ilegalidade financeira e das más contas — tradicionais mas em claro agravamento — nasce o ambiente — muitas vezes mesmo a causa eficiente — que gera alguns dos piores males da situação presente: por um lado, a criminalidade relativa aos dinheiros públicos, vulgarmente designada por corrupção; por outro, a indisciplina e o desperdício financeiros, que desviam recursos escassos para más aplicações — de interesse público ou privado, neste caso pouco importa — e alimentam o défice orçamental que principalmente nos afasta dos critérios de convergência nominal de Maastricht.

Pior ainda do que a ilegalidade persistente, quando conhecida, é a falta do seu controlo e fiscalização independentes que pode presumir-se pelo menos tão lesiva do interesse público se não mais. Para isso contribui, por um lado, a falta de meios, em particular aquela que não pode ser resolvida pela boa gestão que o Tribunal tem conseguido — sem qualquer actualização das receitas e com recente redução mesmo de algumas delas —, pois depende de actos, aliás obrigatórios, mas não praticados, do Governo: refiro-me, claro está, à quase completa inexecução do disposto no artº 59º da Lei de Regime do Tribunal de Contas, desde 1989 até ao presente, privando o Tribunal dos quadros de que necessita e negando ao seu pessoal o estatuto remuneratório e as carreiras a que por lei tem direito. Contribui, também, por outro

lado, a ausência — ou a progressiva redução — de poderes de controlo do Tribunal de Contas: desde a falta de acesso directo aos dados da Contabilidade Pública sobre a execução orçamental à falta de controlo de variados fundos comunitários, da gestão das empresas públicas de forma pública ou privada, de entidades privadas que só têm recursos públicos — como a «EXPO-98» —, de entidades de economia mista e da tramitação legal dos processos de privatização, apenas fiscalizados, com resistência, tarde e a más horas. Basta ler os jornais para não ser ousado relacionar este vazio (ou esvaziamento) do controlo com os sectores e áreas onde mais se desperdiçam recursos públicos e maiores violações da legalidade financeira ocorrem, a avaliar apenas pelo momento extremo e patológico da sua relevância jurídico-criminal (e outros critérios há).

Enfim, não será demais recordar que a efectivação do Estado de Direito democrático no campo dos bens e valores públicos — para a qual se deram passos positivos entre 1986 e 1989 — tem vindo a recuar desde então. Os resultados estão à vista. É urgente, pois, voltar a fazer o que nesta cerimónia se exemplifica: renovar e continuar.

9. Conclusão.

Ao desejar aos empossados todas as felicidades, não esqueço a dimensão individual deste voto. Mas dirijo-o sobretudo à instituição Tribunal de Contas, velha de sete séculos e cada vez mais necessária. Nela e por ela vale a pena trabalhar, ao serviço do nosso Povo, neste tempo dominado pela mesquinhez, pela infidelidade e pela corrupção.

Pois é para realizar valores — aqui, a justiça financeira — ao serviço das pessoas e das instituições, e não para vanglória ou vaidade pessoal, que faz sentido o nosso trabalho, dos que vimos e dos que vamos incessantemente.

Recordo a *Imitação de Cristo* de Tomás de Kempis [I. iii.S(3-4)] :

“Diz-me: Onde estão agora aqueles doutos professores que conhecestes quando [...] floresciam nos estudos?”

“Já outros ocuparam as suas cadeiras e nem sequer se recordam dos que os precederam”.

Só conhece as coisas do Mundo, só sabe o sentido daquilo que faz, quem nas suas tarefas se empenha a fundo, mas sabendo do que é a « vaidade das vaidades » (*Eclesiastes*) e por isso mesmo não sendo vaidoso. Espero que tenhais essa sabedoria.

Pois, na dinâmica da História e na justificação pessoal de cada um, tudo vale a pena porque fica, mas na verdade tudo passa excepto Deus.

ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO
(Conselheiro Presidente)

Anexos: 0, I, II, III e IV

ANEXOS

0 - ANEXOS: Notas Biográficas dos empossados

0_A) - Carlos Manuel Botelho Moreno (1 fl.)

0_B) - José Fernandes Farinha Tavares (2 fls.)

0_C) - José de Oliveira Moita (1 fl.)

0_D) - Manuel Cruz Pestana de Gouveia (1 fl.)

0_E) - Alípio Duarte Calheiros (1 fl.)

I – ANEXOS: Execução do Plano de Acção 1º Semestre de 1995:

I_A) SEDE - Geral (fls. 1 e 12)

I_B) Contadoria Geral do Visto (fls. 1 e 2)

I_C) Secretaria (1 fl.)

I_D) Gestão de Recursos Humanos (fls. 1 a 3)

I_E) Desenvolvimento do Programa de Formação (fls. 1 a 4)

I_F) Secção de Pessoal (1fl.)

I_G) Serviço de Organização e Informática (fls. 1 e 2)

I_H) Arquivo Histórico e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação (fls. 1 e 2)

I_I) Secção Regional dos Açores (fls. 1 a 12)

I_J) Secção Regional da Madeira (fls. 1 a 13)

II – ANEXOS:

II_A) Despacho (DP. nº 50/95) sobre controlo integrado (fls. 1 e 2)

II_B) Despacho (DP. nº 63/95) sobre renovação do parque informático (fls. 1 a 10)

II_C) Nota (NP. nº 211/95) sobre preparação dos orçamentos para 1996 da Sede e Secções Regionais (fls. 1 a 10)

II_D) Despacho (DP. nº 67/95) sobre elaboração do Plano de Acção para 1996 (fls. 1 a 13)

II_E) Indicadores de gestão do pessoal (1 fl.)

II_F) Acções de formação participadas por estrangeiros (fls. 1 e 2)

III – ANEXOS: I Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (realizado em Lisboa, 28/29 de Junho de 1995):

III_A) Conclusões (fls. 1 a 3)

III_B) Memorandum de Entendimentos (fls. 1 a 6)

III_C) Comunicação do Tribunal de Contas da União (Brasil) sobre o *Secretaria-Geral* (1 fl.)

III_D) Direcção e estrutura do *Centro de Estudos e Formação* (Despacho-DP. n.º 77/95, de 31 de Julho) (1 fl.)

IV - ANEXOS: Relações Internacionais

IV_A) - Mapa síntese das relações comunitárias e internacionais do Tribunal de Contas (1986-1995) (fls. 1a17)

IV_B) - Comunicação da Auditora-Geral da Suécia e Presidenta da EUROSAI sobre a nomeação do Tribunal de Contas de Portugal para membro da INTOSAI (fls. 1e2)

IV_C) - Notícia da Agência LUSA sobre nomeação do Tribunal de Contas de Portugal para membro da INTOSAI (1 fl.)

ADITAMENTO AO DISCURSO

DE 01.09.1995

1. Cooperação e relações internacionais

- 1.1 - O Governo de São Tomé e Príncipe aprovou as propostas relativas ao Tribunal de Contas deste Estado em 27 de Julho de 1995.
- 1.2 - O Conselho de Ministros de Angola aprovou, em 02.08.1995, a criação do Tribunal de Contas.
- 1.3 - Está constituída a delegação portuguesa para o XV Congresso da INTOSAI no Cairo, de 24 de Setembro a 3 de Outubro de 1995, no qual se prevê a deliberação definitiva sobre o ingresso na organização do Tribunal Administrativo de Moçambique e do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, a eleição, sob proposta das instituições superiores de controlo reunidas em Varsóvia em 9 de Maio de 1995, do Tribunal de Contas português para o Conselho Directivo da INTOSAI no triénio 1995-1998 e a participação do Presidente do Tribunal de Contas português como relator de um dos temas (Dívida pública) do XV INCOSAI..

2. Quadros e pessoal

Foi assinada pelo Secretário de Estado do Orçamento em 25.08.1995 e encontra-se para publicação a portaria que aprova o novo quadro da Secção Regional da Madeira.

Por despacho de 01.01.1995, foi pelo Presidente do Tribunal de Contas nomeada a Licenciada Maria da Graça Botelho Hespanha Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas.

3. Instalações.

Encontra-se ultimada a decisão relativa ao novo Edifício do Tribunal de Contas-Sede, faltando apenas algumas formalizações finais.

O Presidente do Tribunal visitou em 10.08.95 as obras de recuperação do Palácio Canto em Ponta Delgada, que se encontram bastante adi-

antadas, confirmando a excelente qualidade do projecto e o carácter original e único desta forma de cooperação entre um órgão do Estado e os órgãos da Região. Prevê-se que as obras estejam concluídas em Julho de 1996, pelo que será normal a inauguração das novas instalações da Secção Regional dos Açores em Outubro de 1996.

**DISCURSO DE RESPOSTA DE SUA EXCELÊNCIA
O JUÍZ CONSELHEIRO CARLOS MORENO
PROFERIDO, EM 1 DE SETEMBRO DE 1995,
NO ACTO DE POSSE DE CINCO JUÍZES CONSELHEIROS**

Senhor Conselheiro Presidente
Senhores Conselheiros
Meus caros Amigos e Colaboradores

Quiseram os Senhores Conselheiros hoje comigo empossados conferir-me mandato para usar da palavra também em seu nome. Faço-o, seguramente com grande honra e alegria, embora com a consciência clara da responsabilidade acrescida que isso para mim representa .

Senhor Conselheiro Presidente: é para nós uma grande honra profissional e, em especial para mim, também uma grande alegria pessoal passarmos a fazer parte, desde hoje, do corpo de juízes do Tribunal de Contas.

Grande honra profissional, por um lado, porque, entramos nesta Casa mediante concurso público de selecção que foi conduzido por um júri composto por cinco personalidades independentes e prestigiadas e de que Vossa Excelência foi ilustre Presidente; por outro lado, porque passamos a fazer parte do Orgão de Soberania incumbido do controlo dos dinheiros públicos cuja credibilidade a nível nacional, comunitário e internacional é indiscutível e que foi objecto de uma reforma progressista que teve como distinto impulsor e dinamizador, pela palavra e pela acção, precisamente o Senhor Professor Sousa Franco.

No que particularmente me toca, o dia de hoje é também ocasião para uma grande alegria pessoal, visto que regresso à Casa a que pertenci durante largos anos e na qual venho reencontrar, não sem forte emoção, quer distintas personalidades de quem tive a honra de ser modesto colaborador - como é o caso de Vossa Excelência Senhor Presidente, nos tempos em que desempenhou os cargos de Secretário de Estado e de Ministro das Finanças, e do Conselheiro Alves de Melo, na época em que foi director-geral do Tesouro - quer antigos colaboradores meus - como sucede com os Conselheiros Ernesto Cunha e José Tavares e muitos funcionários da Direcção-Geral - com os quais tive o grande privilégio de dar os primeiros passos no sentido da mudança que era então imperativo iniciar.

E o que me emociona neste momento é poder recordar, com grande satisfação o leal e empenhado relacionamento profissional e a formação progressiva de laços de amizade que com todos - do mais modesto ao mais bem posicionado na escala hierárquica - pude então estabelecer e consolidar.

Senhor Conselheiro Presidente: os juízes que hoje empossou passam a pertencer a uma Instituição que ganhou, sob a presidência de Vossa Excelência, um prestígio e uma credibilidade sem paralelo na sua já longa história.

E isto faz-nos ter bem presente a responsabilidade profissional e pessoal que assumimos.

Pode Vossa Excelência contar connosco, com o melhor da nossa inteligência, do nosso empenho, do nosso trabalho, da nossa dedicação ao controlo das finanças públicas, que o mesmo é dizer ao serviço do Estado democrático e de direito e, em particular, dos contribuintes que alimentam as finanças do Estado.

O nosso propósito é o de, na sequência da apreciação positiva que o júri do concurso fez dos nossos méritos, tudo fazermos para trazer um valor acrescentado a esta já tão prestigiada Instituição.

Pode Vossa Excelência estar certo de que não regatearemos esforços para responder ao que entender por bem solicitar-nos, seja no quadro restrito do exercício das nossas funções, seja, em geral, ao serviço da Instituição e do sistema público de controlo financeiro.

Nunca nem em parte alguma foi fácil - e seguramente também não em Portugal - o caminho que as Instituições Superiores de Controlo tiveram de percorrer na sua caminhada, diria mesmo na sua cruzada para a conquista das competências e dos meios necessários ao pleno exercício da sua difícil missão.

Mas creio ser hoje evidente que, embora poucas vezes mencionado, um dos indicadores seguros de progresso dos Estados modernos, a par dos tradicionais indicadores económicos e sociais é, sem dúvida alguma, o da perfeição e da fiabilidade dos respectivos sistemas nacionais de controlo - quer na vertente do controlo interno quer na do controlo externo.

Se Portugal pretende inserir-se no pelotão da frente dos países mais desenvolvidos da Europa não poderá, também neste domínio, e na sequência da brilhante e difícil acção já desenvolvida por Vossa Excelência, deixar de dar novos e decisivos passos para aperfeiçoar, reforçar e viabilizar, em largas faixas do campo de controlo dos dinheiros públicos, a intervenção fiscalizadora do Tribunal de Contas.

Também neste domínio estou certo de que Vossa Excelência poderá contar com a colaboração que a todos nós tiver por bem solicitar.

É hora de terminar a minha curta intervenção.

Todos nós ficámos extremamente sensibilizados pelas referências amáveis que o Senhor Conselheiro Presidente nos quis dirigir, as quais, porém, no meu caso pessoal, pecam certamente por excesso.

Elas constituem, sem dúvida, não só um incentivo acrescido à nossa dedicação à causa do controlo público externo como um convite a exercê-lo com eficiência e eficácia .

Bem haja, Senhor Conselheiro Presidente, pela coragem que nos transmitiu.

A todos quantos - colegas, colaboradores, família e amigos - quiseram emprestar a esta cerimónia o calor da sua presença amiga e solidária o nosso sincero agradecimento.

**DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA
O CONSELHEIRO PRESIDENTE PROFERIDO,
EM 28 DE JUNHO DE 1995,
NA ABERTURA DO I ENCONTRO
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
DOS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA**

Bom dia, Senhores Presidentes, Senhores Delegados, caros amigos e colegas, é com muito gosto que vos recebemos nesta vossa cidade de Lisboa, e é também com gosto e com emoção que pela minha parte, a título pessoal, e certamente em nome da delegação do Tribunal de Contas de Portugal, intervenho no início deste Encontro de Tribunais de Contas das Comunidades de Países de Língua Portuguesa. Temo-nos encontrado muitas vezes, das mais diferentes formas, mas este Encontro, que corresponde a um salto qualitativo que as relações entre os nossos sete países estão dando, julgo que representa um momento privilegiado, que pela minha parte me sinto feliz em viver. Não queria deixar de, logo no início desta nossa reunião de trabalho, ler um texto, porventura do maior escritor vivo de língua portuguesa, que chegou à minha mão e que é uma saudação a este Encontro. Estou a pensar em Jorge Amado, cujas palavras vou ler, e por isso, essas palavras, apesar de eu lhes tirar algum brilho, terão o brilho dele, e não a minha bacidão. Diz Jorge Amado:

«O encontro, em Lisboa, de personalidades ligadas aos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, é mais um passo importante no caminho do maior congressamento e do trabalho em conjunto desses países que formam a Comunidade das Nações de Língua Portuguesa. Por isso mesmo desejo saudar com alegria e esperança esta vossa reunião.»

A língua portuguesa — eu prefiro dizer: as diversas línguas portuguesas — é o elo fundamental da unidade intercontinental que deve ligar as pátrias e povos da África, da América e da Europa, fazendo desse agrupamento um fator decisivo de paz e de progresso: paz para o mundo e para os homens; progresso para nossos povos que se batem contra a injustiça e o atraso. Unidos seremos mais fortes e mais capazes.»

No comando da Delegação brasileira, encontra-se o Presidente do Tribunal de Contas da União, o eminente Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Trata-se de ilustre escritor brasileiro, membro da Academia Brasileira de Letras, ensaísta e crítico literário de talento e cultura comprovados. Eu o faço portador desta breve mensagem, que dirijo não apenas aos participantes da vossa reunião. Escritor brasileiro que sou, desejo estende-la a todos os escritores que em nossas pátrias empregam a língua portuguesa no trabalho milagroso da criação literária.»

Isto nos escreveu Jorge Amado, e eu agradeço a ele e aos nossos colegas brasileiros...

Não podíamos começar, penso eu, sob melhor inspiração, e só me ocorre, para passarmos imediatamente ao trabalho prático, uma citação, que faço de memória, do mais ilustre dos lisboetas, Santo António de Lisboa, cujo VIII centenário do nascimento—, parece que com alguns anos a mais, visto que a História rectificou a tradição—, estamos a comemorar este ano. E no Sermão da Septuagésima, dizia Santo António que há três coisas que, mais do que todas, alegram a alma: a Amizade, a Sabedoria e a Concórdia. É sob o signo destas três virtudes que desejo que trabalhemos e que poderemos trabalhar. A Amizade, que é um dado natural quando nos encontramos, e logo ontem, na informalidade do nosso primeiro Encontro, penso que isso ficou bem expresso. A Sabedoria, que esperamos que venha desta nossa reflexão em conjunto, quer aqui, quer nos encontros que tere-mos ao longo destes dias. E, certamente, a Concórdia, com que vamos, se Deus quiser, chegar a conclusões frutuosas.

**CONCLUSÕES DO ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA REALIZADO EM LIS-
BOA, NO DIA 28 E 29 DE JUNHO DE 1995**

A Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola, o Tribunal de Contas da União, do Brasil, o Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau, o Tribunal Administrativo de Moçambique, o Tribunal de Contas de Portugal e o Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, adiante designados “*Tribunais*”, reunidos em Lisboa, nos dias 28 e 29 de Junho de 1995, aprovam as seguintes

CONCLUSÕES
DO
I ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

1. A realização do *I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa* permitiu a todas as Instituições um maior conhecimento mútuo, constituindo por isso um factor de enriquecimento e um ponto de partida para a sua aproximação e desenvolvimento conjuntos.
2. Com base no conhecimento mútuo entretanto adquirido e tendo em vista o desenvolvimento da cooperação futura, é aprovado o “*MEMORANDUM DE ENTENDIMENTOS*”, que faz parte integrante destas *CONCLUSÕES*.
3. É acolhido por todas as Instituições o *Glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo*, elaborado em 1992 pelos Tribunais de Contas da União, do Brasil e de Portugal, o qual será objecto de aprovação e de permanente actualização e aperfeiçoamento por todas as Instituições.
4. A curto prazo, em momento considerado oportuno, os *Tribunais* formularão um pedido conjunto no sentido de a língua portuguesa ser considerada língua oficial da *INTOSAI*.
5. A Comissão Instaladora do Tribunal de Contas de Angola; o Tribunal de Contas da União, do Brasil; o Tribunal de Contas de Cabo Verde; o Tribunal de Contas da Guiné-Bissau; o Tribunal Administrativo de Moçambique e o Supremo Tribunal de Justiça de São Tomé e Príncipe, congratulando-se com a realização deste *I Encontro* em Portugal,

aproveitam esta oportunidade para agradecer ao Tribunal de Contas de Portugal, em especial ao seu Presidente, Prof. Doutor António de Sousa Franco, o acolhimento caloroso que lhes foi dispensado durante a sua estada em Lisboa.

6. Os *Tribunais* felicitam-se pela realização deste *I Encontro* e pelo clima amistoso e de compreensão que o caracterizou e consideram de grande interesse a continuação da realização destes *Encontros*, pelo que deliberaram realizar o *II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa* no segundo semestre do ano de 1996 em Cabo Verde (Cidade da Praia).
7. É designado, ao abrigo do artigo 5º do “*MEMORANDUM DE ENTENDIMENTOS*”, o Tribunal de Contas da União, do Brasil, para sede da *Secretaria-Geral*.
8. É designado, ao abrigo do artigo sexto do “*MEMORANDUM DE ENTENDIMENTOS*”, o Tribunal de Contas de Portugal para Sede do *Centro de Estudos e Formação*.

Os Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal ficam incumbidos de, conjuntamente, transmitir à INTOSAI a súmula das conclusões deste *I Encontro*.

**DISCURSO DE SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS PROFERIDO,
EM 22 DE SETEMBRO DE 1995, NO ACTO DE POSSE DA
SENHORA DR^a MARIA DA GRAÇA HESPANHA COMO
SUBDIRECTORA-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Senhores Conselheiros e caros colaboradores, dirigentes, técnicos e funcionários da nossa Instituição:

É evidente que a tomada de posse da Senhora Dr^a Maria da Graça Hespanha, como Subdirectora-Geral, representa algo que, surgindo na sequência de uma escolha natural, confirma os objectivos e o caminho de renovação que a nossa Instituição tem vivido, com resultados que são já muito positivos.

Ainda ontem estava a ler um livro que me chegou às mãos e é de edição recente – a última obra de um dos clássicos do planeamento estratégico: Mintzberg – que dizia que uma das condições fundamentais para que o planeamento estratégico de uma empresa resulte consiste no facto de os seus objectivos e a ordenação dos meios para os atingir serem assumidos e partilhados, em primeiro lugar, pelos altos dirigentes da organização. Nós estamos inseridos numa instituição não empresarial, mas onde existe uma lógica de organização em que esses princípios têm inteira aplicação. E eu não tenho dúvidas de que, se foi possível – e foi – realizar uma profunda renovação e modernização do Tribunal de Contas, no sentido de o tornar cada vez mais apto a cumprir os objectivos-mandatos que a Constituição da República, em primeiro lugar, e depois a lei lhe confere, o factor mais importante desse processo foi, sem dúvida, o progressivo envolvimento dos mais altos dirigentes da organização na missão que a todos compete. E, se dou relevo a este factor, é porque estou a referir-me, precisamente ao nível administrativo e técnico da organização que, como todos sabemos, tão importante é numa instituição como esta. Estamos perante um Tribunal, sem qualquer assessoria de Secretaria, consubstanciando uma organização altamente complexa pela natureza do próprio controlo financeiro, que tem na cabeça o Tribunal, mas da qual fazem parte integrante um corpo técnico e todo o corpo de responsáveis pela administração, dirigentes ou não. E sendo assim, eu queria neste momento – e a propósito da assunção desta nova responsabilidade pela Senhora Dr^a Maria da Graça Hespanha –, agradecer a todos os trabalhadores do Tribunal de Contas, mas muito em particular, neste caso, aos que têm exercido funções dirigentes, o empenho e a competência que investiram no funcionamento cada vez melhor, no sentido da renovação e na modernização, da nossa Instituição. A posse de V. Ex^a é uma expressão disso.

Sem querer diluir a responsabilidade e o mérito individual nas responsabilidades ou méritos colectivos, a verdade é que, apesar de tudo, também, graças a Deus, não vivemos isolados e, por isso mesmo, aquilo que é individual vale nessa dimensão, mas vale, também, porque se projecta em termos de semelhança, de interligação e de complementaridade, na história, na biografia e na vida de muitas outras pessoas, como é o caso. Não se trata de uma colectivização, trata-se, sim, de pura solidariedade.

Dito isto, queria, não propriamente fazer o elogio da empossada, porque não precisa, como o sabem as pessoas que nesta casa têm tido o gosto de colaborar consigo, mas sublinhar que me parece que, quando escolhemos responsáveis para cargos como este, de grande relevo no funcionamento e de importância, porventura, ainda maior na estratégia de renovação e de melhoria da Instituição, há pelo menos três critérios que para mim são critérios-chave.

O primeiro é o critério da capacidade e da competência. Em que medida é que uma pessoa que, até agora, deu provas em determinada área, fornece elementos para um prognóstico seguro quanto à possibilidade de desempenhar as funções para que foi designada. Todos nós assistimos, já há alguns anos, ao trabalho da Dr^a Graça Hespanha nesta casa. É hoje, seguramente, das pessoas que melhor conhecem o elemento humano da nossa Instituição, a organização como tal e as pessoas que a integram e que são o seu elemento mais importante. O trabalho que tem feito, nomeadamente, no domínio da gestão de pessoal, e mais especificamente no domínio da formação profissional, corresponde a uma gestão modernizada, humanizada e competente. Convém lembrar aqui, porém, todos os que com ela colaboraram e que não podem ser esquecidos neste tipo de trabalho. Trabalhamos sempre uns com os outros e devemos aos outros muito daquilo que somos e que formos capazes de fazer. Mas, com essa dimensão, que sei que é também a sua maneira de ver as coisas, não podemos esquecer a importância que a formação profissional aqui tem tido, quer dentro da Instituição, quer na colaboração com a Administração Pública. Melhoraram as nossas relações com as instituições do exterior, nossas clientes, no sentido de eliminar situações de atrito ou de divergência de critérios. Foi-se prosseguindo a pouco e pouco aquilo que é a nossa principal finalidade: o controlo da legalidade e da regularidade financeira. Não estamos aqui para sancionar, estamos aqui fundamentalmente para promover o valor da legalidade. E quanto mais esse valor for interiorizado pelas instituições nossas clientes, melhor. Portanto a formação ao exterior

também é muito importante. Ainda no campo da formação, uma terceira dimensão é o que poderíamos chamar a formação de cooperação. Nós temos de facto, nesse aspecto, dado também uma contribuição importante a várias instituições de outros países e, em particular, aos Países de Língua Portuguesa, especialmente aos que não tinham Tribunais de Contas e estão a começar a tê-los, formando aqui o seu pessoal. Toda essa dimensão fundamental da formação, sem a qual não há modernização da instituição, se deve, em primeiro lugar – se tivéssemos de escolher um nome individual – ao seu trabalho aqui, visto que foi precisamente para esse trabalho que veio para o Tribunal de Contas.

Seguramente, tudo isto, num lugar que é novo e que portanto tem competências mais alargadas de direcção a nível de toda a organização – sem abandonar estas, pelo menos no estado actual das coisas – representa uma boa base para um prognóstico seguro de que um lugar que é importante, por ser o segundo lugar na hierarquia administrativa da DGTC, e que foi sempre desempenhado no passado por pessoas também capazes, fica bem entregue.

O segundo critério é o espírito de lealdade. Não há trabalho de equipa sem o cimento da lealdade. O trabalho nas organizações é trabalho em várias equipas alargadas e, no fundo, o elemento humano de uma organização forma, todo ele, uma grande equipa. As pessoas podem ter as melhores qualidades individuais, mas quando não há lealdade na capacidade de se integrarem num trabalho de equipa – de todas as equipas: as pequenas, as médias, as grandes e a grande equipa que é a Instituição – isso torna pernicioso a dimensão colectiva, institucional e organizativa, da contribuição que prestam ao trabalho comum. Num lugar de chefia como este, esse é um requisito fundamental.

E, como terceiro critério – às vezes, no nosso país, relativamente descuidado –, a relação trabalho/eficácia. Eu penso que há pessoas que têm muita capacidade, que são capazes até de se relacionar lealmente com os outros, mas que cedem um pouco a uma velha pecha de uma certa cultura tradicional que nós temos, que tem raízes muito antigas e foi estudada até por antropólogos distintos e pessoas que pensaram muito na cultura portuguesa: a cultura da facilidade, da habilidade, da esperteza, da *árvore das patacas*, do *Eldorado*. Tudo isso, que tem raízes que conhecemos na nossa História, é um factor de subdesenvolvimento ou, pelo menos, um travão para o desenvolvimento das organizações. Sempre, mas hoje mais do que

nunca, é certo que, sem saber, sem competência, sem capacidade e sem espírito de inovação, não é possível fazer nada, mas também é certo que essas qualidades, por vezes, apenas produzem trabalho/espectáculo e não trabalho/eficácia, lido pelos resultados. E também aquilo que tem sido a presença da Senhora Dr^a Graça Hespanha aqui nos demonstra que a aposta nela, neste domínio, não é uma aposta de grande risco.

Por tudo isso, lhe desejo felicidades e me congratulo, como suponho que todos se congratularão, pelas novas responsabilidades que lhe são cometidas e se traduzem numa dimensão mais elevada do trabalho que, em muito bom nível, a Senhora Dr^a Graça Hespanha tem vindo a desenvolver, colocado agora noutra plano. Como colaboradora por excelência do director-geral, novas responsabilidades de coordenação e direcção superior desta organização, constituirão certamente elementos para que o progresso da modernização da nossa Instituição, ao serviço da legalidade financeira e da economia, eficácia e eficiência na gestão dos recursos públicos, se faça cada vez mais.

Não queria deixar de fazer um comentário adicional – este é um momento, como outros houve neste mês de Setembro, que me parece ter uma poderosa componente de sementes de futuro. O Tribunal recebeu, recentemente, vários elementos que serão um potencial do futuro.

Menciono, em primeiro lugar e só para memória, a entrada em funções no dia 1 de Setembro de mais cinco novos Juízes Conselheiros, que actualmente integram o corpo de juízes do Tribunal que, com o tempo, tinha sofrido algumas baixas. Esse acto confirmou a qualidade do processo de recrutamento de juízes que a lei estabelece e pelo crivo do qual já passaram cerca de sessenta pessoas. Foram sempre seleccionados aqueles que um júri imparcial e indubitavelmente competente – excluindo a minha pessoa, mas incluindo os outros quatro membros – julgou com perfil mais adequado para juízes do Tribunal. O que combina – diria eu de uma maneira muito feliz – a independência do Tribunal, nomeadamente representado pelos seus três dirigentes supremos, os dois vice-presidentes em cada um dos júris e o presidente, com a componente institucional e profissional que eles imprimem, a par de uma componente de avaliação académica e rigorosa que os professores Almeida Costa e Pinto Barbosa, que integraram os dois júris, também proporcionaram. Assim se produziram, nos dois casos, resultados aprovados por unanimidade.

Estes dois concursos constituem uma experiência, penso eu, para usar um lugar comum, *de sucesso*, na medida em que nos tem permitido fazer a selecção dos melhores; e fizemo-lo, passando por cima de muitos dos vícios que também são outras das raízes do nosso subdesenvolvimento e que levam à selecção por maus critérios: os vícios da rotina dos critérios tradicionais, que levam facilmente à selecção da mediocridade; os vícios da pressão política ou da carreira política, como elemento só por si suficiente para ser juiz do Tribunal de Contas; alguma subalternização de critérios de antiguidade ou outros, que são, em geral, as bananeiras que dão sombra aos medíocres e aos incapazes de se reger por critérios de mérito. Cortámos assim corajosamente com falsos critérios ou pseudo-critérios formais, que muito facilmente se infiltram na tradição de instituições que têm alguma base corporativa.

A vitória sobre esses falsos critérios e a prevalência de juízos de mérito na selecção das pessoas foi uma confirmação importante neste segundo concurso, tal como tinha sido no primeiro, e por isso mesmo uma contribuição que eu espero frutifique no futuro desta Instituição, que contou, sempre com juízes muito prestigiados, mas que, há que reconhecê-lo, teve na Reforma de 1930 o seu ponto fraco na forma de selecção de juízes: a admissão dos juízes por despacho do Ministro das Finanças criou uma tradição que permitiu designar pessoas muito válidas mas que, em geral, não é boa. E, se olharmos para os juízes a partir de 1930 e se os compararmos na história da Instituição com os juízes em tempos anteriores, veremos que a qualidade do elemento humano piorou um tanto a partir daquela data. Estamos agora a fazer – e a presença das pessoas que integram o corpo do Tribunal hoje, excluindo-me a mim, é disso um bom exemplo – uma regeneração dos critérios e do próprio conteúdo funcional da função dos juízes do Tribunal de Contas. Sem essa regeneração não é possível que o Tribunal funcione bem, sendo certo que o seu trabalho principal é feito por todos, mas que é o corpo de juízes que lhe dá expressão suprema, pública e decisória.

A seguir, penso que é também muito importante que se tenha concluído um processo longo de negociação para se proceder, de início, ao arrendamento e depois à aquisição em condições favoráveis – se, como espero, se vierem a eliminar obstáculos incompreensíveis – do edifício da Av. Barbosa du Bocage, que é uma velha aspiração do Tribunal e que permitirá uma melhor instalação de vários serviços que, até aqui, não têm tido instalações adequadas.

Pretende-se uma racionalização dos recursos em relação aos prédios secundários nos quais já temos a funcionar algumas das nossas actividades, com desperdício de eficiência organizacional e até de recursos financeiros, pelas condições de precaridade em que tivemos de recorrer a esses locais de apoio, bem como a afectação a novas finalidades, por insuficiência do espaço próprio do Tribunal, neste prédio, incluindo, se porventura houver condições para isso, uma Sala de Audiências que foi o principal sacrifício, senão a principal perda, quando viemos da Praça do Comércio (Av. Infante D. Henrique) para aqui e que é uma aspiração do Tribunal em conformidade com a sua natureza de Tribunal, que obriga a prestar justiça ou dizer justiça em público. É esse, precisamente, o principal ponto fraco deste edifício. A conclusão dessa negociação – aprovada já a minuta do contrato para tramitação posterior, com a substância de um acordo entre a Instituição e a outra parte contratante já definida – é um passo importante para o futuro do Tribunal.

Por fim, deve agradecer-se ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento e também ao Senhor Ministro das Finanças, visto que é a última consequência de uma conversa que eu tive com o actual Ministro das Finanças ainda em Dezembro de 1993, pouco depois de ele ter entrado em funções, a aprovação do decreto-lei de equiparação dos contadores-chefes a chefes de divisão e a aprovação de algumas portarias parcelares relativas à actualização ou dotações de carreiras: entre estas últimas cabe destacar as portarias que aprovaram os quadros de pessoal das Secções Regionais do Tribunal de Contas dos Açores e da Madeira e a aprovação da portaria, assinada no dia 20 de Setembro de 1995, pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, com o novo quadro de pessoal da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

Certamente, nestas coisas, o ponto a que é possível chegar é sempre um pouco menos do que aquilo a que os Serviços aspiram, mas penso que é positiva essa aprovação e, segundo espero, a sua próxima publicação em *Diário da República* permitirá à Instituição respirar um pouco e movimentar melhor, em quadros mais adequados às suas necessidades e às expectativas legítimas de carreira dos seus membros, o pessoal de que dispõe, durante os próximos tempos. Não há quadros de pessoal definitivos e estes também não o são. Também não há quadros ideais. Todos resultam de uma negociação em que obviamente o Tribunal se apresentou com aspirações – que tinha, aliás, recursos próprios para satisfazer –, mas onde lógicas de restrição financeira ou outras que respeitamos, mesmo que não

concordemos com elas, tiveram de interferir na negociação. Trata-se, em todo o caso, de um quadro novo, transitório, que desbloqueia uma situação que há vários anos estava inteiramente congelada e que permite, para os próximos tempos, algumas melhorias substanciais e alguma movimentação de carreira dos nossos colaboradores da Direcção-Geral. Neste aspecto, a aprovação da portaria, com um quadro de pessoal alargado, é também um elemento a marcar com pedra branca neste mês de Setembro.

Todos esperamos, ainda, que corra com pedra branca a reunião da INTOSAI do Cairo, que vai começar no princípio da próxima semana.

De modo que, com isto, eu concluirei que me parece que a equipa permanente que é constituída pelos juizes do Tribunal e a equipa da Direcção-Geral, com o Conselheiro José Tavares à cabeça e agora com a Dr^a Graça Hespanha no lugar de Subdirectora-Geral, tem trabalho para fazer nos próximos tempos e penso que terá condições para impulsionar novos espaços que, no domínio organizatório, o Tribunal tem para preencher e realizar as suas funções. Funções e poderes que já não dependem de nós, mas de todo o modo, também nesse aspecto, a prática de metodologias mais adequadas, nomeadamente no campo da auditoria pública, e a prática de procedimentos que, dentro daquilo que é definido pela lei, preencham melhor o nosso escopo de, com competência, rapidez e utilidade, julgar e auditar as contas públicas, visto que é para isso que todos aqui estamos.

Muitas felicidades. Muito obrigado.

António de Sousa Franco

Em anexo: Nota Complementar, de 03.10.1995

NOTA COMPLEMENTAR

Referem-se algumas transformações decisivas da estrutura de recursos humanos, organizacionais e patrimoniais do Tribunal de Contas, às quais se aludiu em síntese.

1. **Ligação à INTERNET** (Despacho-DP. 102/95, de 15 de Setembro).

O Tribunal de Contas tem já concluída a ligação à rede mundial INTERNET, processo oportunamente autorizado.

Esta inovação permitirá aos utilizadores do Tribunal de Contas ter acesso a um mundo de informação que certamente enriquecerá a Instituição, possibilitando ainda a troca de mensagens e outros documentos através de correio electrónico com outras entidades nacionais e internacionais e constituindo mais um passo decisivo na difusão da informação de e para o exterior, que se considera essencial numa instituição pública moderna e democrática.

Logo que estejam reunidas as capacidades técnicas dos sistemas informáticos e de segurança e confidencialidade da informação, as bases de dados do Tribunal de Contas passarão também a estar disponíveis para o exterior, constituindo-se como mais um nó dessa gigantesca “teia” do futuro.

Numa primeira fase experimental, o acesso à INTERNET será assegurado por um utilizador sob responsabilidade do SOI, sendo progressivamente subscritas novas licenças de acesso àquela rede.

2. **Novas instalações do Tribunal de Contas no prédio da Av. Barbosa du Bocage n^{os} 69/73** (Despacho-DP. 103/95, de 18 de Setembro)

A situação de ruptura ao nível das instalações do Tribunal de Contas que vem sendo sentida não poderá continuar, desde logo porque, como se salienta no parecer do Conselho Administrativo, nalguns serviços da DGTC já não é possível trabalhar, contrariando-se as mais elementares normas neste domínio.

Conclui-se, assim, uma longa negociação. A solução de arrendamento a que se chegou parece-me globalmente excelente no quadro em que tem de ser resolvida esta situação. Quer isto dizer que o signatário considerou e continua a considerar que a melhor solução de gestão é a compra de instalações. Todavia, por razões que se não conseguem alcançar, a proposta que se fez ao Governo em 1992 ficou bloqueada, mesmo quando é certo estar reservada no Orçamento um verba para o efeito e resultar o financiamento exclusivamente de fundos gerados apenas por uma melhor gestão dos Serviços do Tribunal. Parece-me, aliás, que — em certos domínios da gestão do pessoal, como da gestão patrimonial e orçamental — os poderes do Tribunal e do seu presidente, que dão corpo ao autogoverno, poderiam (e talvez devessem) ser o objecto de interpretação menos restritiva; mas nunca exerci poderes que não fossem reconhecidos ou corroborados pelo Conselho Administrativo, pois são os seus membros que prestam contas.

Para além do que bem se refere no parecer do Conselho Administrativo, a minuta de contrato de arrendamento em anexo visa pois acautelar a boa gestão dos dinheiros públicos, satisfazendo as necessidades do Tribunal, mas tentando “salvar” o dinheiro que vai dispende-se com as rendas. Não quero deixar de notar que o valor das rendas do prédio a arrendar (constituído por duas caves e seis andares) representará um acréscimo de cerca de 1800 contos relativamente às rendas que actualmente pagamos por dois exíguos andares na Av. da República, nº 56 (cuja renda actualmente totaliza Esc. 1 204 780\$00). Esclarece-se ainda que a renda fixada é a resultante de avaliação através da Direcção-Geral do Património do Estado. E não se esquece que, com esta aquisição, também ficará livre o espaço da Rua da Mouraria, edifício Amparo (4 cer.), disponibilizado pela DGPE. O contrato titula, ainda, além do arrendamento, a promessa de compra do prédio, para a qual o Tribunal dispõe de recursos, carecendo apenas de acto autorizativo do Governo.

Nestes termos, ao abrigo dos art^{os} 3º, nº 2 e 3, e 56º, al. a) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (tendo presente a deliberação do Plenário Geral do Tribunal de Contas de 19.12.1989 - cfr. DP. 162/89, de 21.12), e ainda ao abrigo do artº 7º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, e das disposições do Decreto-Lei nº 228/95, de 11 de Setembro, aprovei a minuta do contrato em 18 de Setembro de 1995 e determinei o estudo de um plano global de instalação de serviços no prédio a arrendar, bem como proposta com vista a que os andares da Av. da República, nº 56, deixem de estar a cargo do Tribunal de Contas.

A escritura do contrato foi celebrada em 27 de Setembro de 1995, nela outorgando o Senhor Director-Geral, Conselheiro José Tavares, e foi visada em 3 de Outubro de 1995.

3. Novos quadros de pessoal

No seguimento das portarias relativas ao quadro das Secções Regionais dos Açores (Portaria nº 903/95, de 18.07.1995) e da Madeira (Portaria nº 1116/95, de 14.09.1995), foi aprovada pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento a Portaria de alteração do quadro de pessoal da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (Portaria nº 1190/95, de 29.09.1995).

Embora a versão final aprovada não corresponda totalmente à proposta inicial apresentada pelo Presidente do Tribunal, afigura-se que a mesma constitui um passo muito positivo no sentido da resolução de muitos dos problemas pendentes no domínio da Gestão de Pessoal. No dia 2 de Outubro foram descongeladas diversas vagas e no dia 3 de Outubro pude despachar um movimento de pessoal relativo a 193 elementos.

Congratulo-me, pois, com mais esta medida que estou certo tornará ainda mais sólida a nossa Instituição, agradecendo ao Senhor Ministro das Finanças e ao Senhor Secretário de Estado do Orçamento por, enfim, começarem a criar condições de mais justiça e eficácia de gestão relativamente aos funcionários dos Serviços de Apoio do Tribunal, manifestando a minha convicção de que novos e decisivos passos serão dados no sentido de dar execução legal e real aos seus naturais direitos.

4. Eleição do Tribunal de Contas para o Conselho Directivo da INTOSAI

No dia 2 de Outubro de 1995, o Congresso do Cairo da INTOSAI (Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditoria) elegeu o Tribunal de Contas de Portugal para o respectivo Conselho Directivo, para um mandato que durará até 2001, assim confirmando, conforme ali foi expressamente reconhecido, a sua evolução modernizadora e o papel activo que tem desempenhado, na cooperação com instituições congéneres.

Esta deliberação, tomada pela organização mundial das Instituições Supremas de Controlo Financeiro, constituída por 173 Estados, constitui um grato estímulo aos trabalhos de reforma do Tribunal e ao seu empenho na cooperação internacional.

Lisboa, 3 de Outubro de 1995

António de Sousa Franco

**DISCURSO DE RESPOSTA
DA SENHORA DR^a MARIA DA GRAÇA HESPANHA
PROFERIDO, EM 22 DE SETEMBRO DE 1995
NO ACTO DE POSSE COMO SUBDIRECTORA-GERAL
DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Agradeço Senhor Presidente e Senhor Director-Geral a confiança que em mim depositaram, ao empossar-me neste cargo.

Não sendo meu hábito sobre-valorizar as minhas capacidades, anima-me o facto de existir uma grande continuidade entre as tarefas que neste momento me são entregues e aquelas que nos últimos anos tenho vindo a desempenhar.

Dando conta, ao mesmo tempo, da memória desse passado e do meu projecto para o futuro, gostaria de registar, em poucas frases, a perspectiva que tem orientado a minha actuação e, espero, possa continuar a ser a minha visão sobre a “gestão de pessoal”.

Longe vão já os tempos em que se aderiu a um conceito de organização, que hoje bem podemos qualificar de despersonalizado, ou seja, em que a *eficácia* era encarada, apenas, do ponto de vista do preenchimento das finalidades das instituições, sem ter em conta que estas são constituídas por homens e mulheres, em busca da realização e felicidade pessoais.

Hoje, pelo contrário, estamos bem conscientes de que, no centro de tudo e também das organizações, estão PESSOAS e que uma política organizacional deverá ser antes de tudo, uma política de *valorização dos respectivos “recursos humanos”*.

Nesta política cabe, naturalmente, a componente já mais adquirida da formação e desenvolvimento profissional. Formação, porém, que alie as aquisições tecnológicas que o presente nos tem trazido, mas que não descuide a busca da qualidade, bem como o estímulo da criatividade individual.

Mas, uma política de valorização de pessoal comporta ainda elementos novos. Um deles consiste na adopção de processos dialogados e transparentes de gestão. O outro consiste na adopção de uma cuidadosa política de dessiminação e transparência da informação e de aculturação dos funcionários num “espírito de casa”, de forma a que os objectivos e as regras de trabalho se tornem permanente e inequívocamente explícitos e que, sobre tudo isto, se construa uma saudável “cultura organizacional”.

A tudo isto acresce que uma Instituição *não deve ser um sistema fechado sobre si mesmo*, cumprindo finalidades autistas. Pelo contrário,

integra e integra-se num ambiente que é, também, de pessoas, mas agora consideradas na sua dimensão social de comunidade.

Esta dimensão comunitária da eficácia constitui, por isso, um elemento indispensável à avaliação e valorização concreta e pessoal do desempenho.

Tem sido, Senhor Presidente, esta dupla compreensão da “eficácia” - ligada, por um lado, à consecução dos objectivos político-sociais do Tribunal e, por outro, à realização pessoal dos seus funcionários que tem norteado o meu trabalho nestes últimos anos, sob a orientação de Vossa Excelência e dos vários Directores-Gerais, com a indispensável colaboração, solidariedade e envolvimento, quer dos dirigentes, quer de todos os trabalhadores.

Espero pois, poder e saber continuar a inspirar a minha actuação dentro destes princípios, nesta área até aqui informal, mas, agora formalmente, sob a minha responsabilidade.

Muito obrigada.

TRIBUNAL DE CONTAS

REGULAMENTO DA BIBLIOTECA / CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

**LISBOA
1995**

APRESENTAÇÃO

O Regulamento da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação é um importante instrumento para a coordenação das actividades da Biblioteca e difusão das mesmas junto dos seus utilizadores internos e externos.

Através dele procura-se definir o processo de aquisições da documentação, as etapas do tratamento biblioteconómico, o funcionamento da sala de leitura e os serviços de atendimento e consulta, bem como os instrumentos de divulgação da documentação e informação produzidos.

Coube ao Arquivo Histórico e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação a elaboração deste regulamento, necessidade que se fazia sentir há algum tempo e que se tornou premente com o incremento de novas funções e o alargamento do seu quadro técnico, assim como a maior procura entre utilizadores do Tribunal de Contas e mesmo entre um público mais vasto. E dado que redigir um regulamento implica conhecimentos de carácter jurídico, contou-se nessa importante tarefa com a colaboração do Gabinete de Estudos.

O regulamento que agora se publica foi aprovado por Despacho nº 2/95, de 10/2/95, do Conselheiro Presidente, rectificado quanto ao artigo 19º pelo Despacho nº 48/95, de 21/4/95, e representa o culminar de um processo legislativo e organizacional que passou por várias etapas:

I. O CONTROLO DA DOCUMENTAÇÃO

Desde muito cedo que a instituição se preocupou em preservar o seu património documental. Se tal cuidado inicialmente se circunscreveu ao arquivo — documentação produzida e acumulada ao longo dos séculos e que sempre serviu como suporte da actividade da instituição — a partir do momento em que a documentação deixa de ser simplesmente manuscrita e passa a impressa, a instituição preocupa-se, igualmente, em adquirir e preservar os documentos biblioteconómicos.

Ainda que numa fase inicial a preocupação com a documentação se circunscreva a um mero controlo, importa saber o que existe e onde está. Esta necessidade acentua-se em situações em que a rotina é quebrada, como a extinção de um organismo ou uma calamidade. São exemplos:

- A. Decreto de 30 de Dezembro de 1761, redigido na sequência da extinção dos Contos do Reino e Casa,: “(...) *sou servido outro sim, que de todos os Livros, Papéis, Linhas, e quasquer outros Documentos, que se acham nos sobreditos Contos do Reino e Casa, se faça hum exacto Inventário (...)*”
- B. Portaria de 7 de Março de 1837, na sequência do incêndio de 14 de Julho de 1836, onde se ordena a execução de relações de todos os livros e papeis existentes nas contadorias do Tesouro Público Nacional a fim de se organizar um Index Geral.

II. DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Com o Tesouro Público, fruto de uma época pós-revolucionária em que os ideais do liberalismo e da abertura de classes se impõem e em que a cultura se afirma como factor determinante, a preocupação com a área da documentação passa a abranger algo mais do que um mero controlo. Neste espírito, verifica-se que, em paralelo com o término da propriedade dos officios e o fim da distinção entre proprietários e serventuários, o acesso à categoria de aspirante passa a efectuar-se por concurso, predominando a competência sobre a hereditariedade, pelo menos teoricamente.

- A. Assim, por Portaria de 18 de Novembro de 1836 é mandada estabelecer no Archivo do Thesouro Público “*uma Livraria composta de todas as Collecções de Legislação Pátria e das Obras e escriptos mais acreditados, nacionais e estrangeiros, que sobre os ramos de Administração Pública, Economia, Politica e Finanças se tiverem até ao presente publicado*” e é ordenada a sua pronta execução por Portaria de 5 de Dezembro de 1836.

Importa destacar alguns aspectos neste diploma:

- estabelecimento da relação entre produção documental e elementos informativos necessários a essa produção
- importância da informação como componente de valorização profissional — reconhecimento da relação entre documentação/informação e formação profissional
- guarda da documentação produzida no decurso da actividade do organismo, bem como da documentação bibliotecónica, no mesmo lugar: o Arquivo
- criação de um fundo de legislação e de um fundo bibliotecónico — as bibliotecas que eram apenas mers depósitos de livros e documentos começam a organizar as suas colecções e a torna-las acessíveis.

III. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE BIBLIOTECA

A institucionalização do serviço de biblioteca verifica-se apenas em 1915. Ele vai assumindo, sucessivamente, novas competências à medida que o papel da documentação e informação passam a factores determinantes para o exercício funcional.

A. Decreto nº 1 831, de 17 de Agosto de **1915** — Regimento do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado — O Arquivo e Biblioteca depende da 1ª Repartição da Secretaria Geral.

Art. 226º “O arquivista tem a seu cargo também a biblioteca, que conservará, na melhor ordem, devidamente catalogada e tanto quanto possível com as colecções iniciadas completas e sucessivamente enriquecidas.”

B. Decreto nº 5 525 de 8 de Maio de **1919** — regula o Conselho Superior de Finanças — O Serviço da Biblioteca/Arquivo depende da 3ª Repartição da Secretaria Geral, sendo equiparado a secção.

Art. 31º “*Á Secretaria Geral compete: (...) Pela 3ª Repartição (...) o serviço da Biblioteca / arquivo e todos os demais negócios de expediente central*”.

Art. 32º § 3º “*Os chefes de secção, em número de cinco, dos quais um será o arquivista, terão direito, além dos seus vencimentos, à gratificação anual de 120\$*”.

- C. Decreto nº 18 962 de 25 de Outubro de **1930** — cria o Tribunal de Contas — Os Serviços de Biblioteca/Arquivo dependem da 1ª Repartição da Secretaria Geral.

Art. 36ª “*Compete à Secretaria Geral: Pela 1ª Repartição — com duas secções (...) os serviços de biblioteca e arquivo*”.

- D. Decreto-Lei nº 56/79 de 29 de Março de **1979** — reorganiza os serviços da Direcção-Geral do Tribunal de Contas — Cria a Divisão do Arquivo Geral e Biblioteca, directamente dependente do director-geral, enquanto órgão de gestão, execução e apoio do Tribunal de Contas compete-lhe:

- a) O assentamento geral dos responsáveis por contas julgadas;
- b) A conservação e arrumação dos livros, papéis e documentos;
- c) A microfilmagem dos documentos;
- d) A elaboração dos respectivos inventários e catálogos;
- e) O estudo da documentação relativa aos fundos existentes, com vista à sua divulgação.

- E. Em **1988** a Biblioteca deixa de ser um mero depósito de documentação. Imprime-se-lhe uma nova dinâmica, que possibilita uma organização voltada para a prestação de serviços, pondo em funcionamento o circuito documental e pondo, igualmente, termo à proliferação de pequenas bibliotecas existentes na instituição, por forma a assegurar um único serviço competente para o tratamento da documentação, terminando a duplicação de tarefas e afirmando-se como **Biblioteca/Centro de Documentação e Informação**.

Apesar desta especialização, o serviço continua a compreender duas realidades distintas em termos de conteúdo funcional: a Biblioteca/Centro de Documentação e Informação e o Arquivo Histórico. No entanto, a proposta de Lei Orgânica do Tribunal de Contas, apresentada ao Governo pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas em 1990 e revista em 1991 e 1995, atenta a estas características, avança já no sentido da criação duma Direcção de Serviços, contemplando cada um desses serviços, devido à especificidade e importância das matérias versadas.

IV. ESPECIALIZAÇÃO PROFISSIONAL PARA O EXERCÍCIO DO LUGAR DE BIBLIOTECÁRIO

- A. Inicialmente o lugar de arquivista e bibliotecário é exercido por um contador:

Decreto nº 1 831, de 17 de Agosto de **1915** — Regimento do Conselho Superior da Administração Financeira do Estado — art. 105º “*Compete ao presidente do Conselho Superior: (...) §16º Designar o contador que deva servir de arquivista e bibliotecário.*”

- B. Com o Decreto nº 22 257 de 25 de Fevereiro de **1933** — que estabelece a lei orgânica do Tribunal de Contas — passa a ser exigido o curso de bibliotecário arquivista para o exercício do lugar de conservador-arquivista. Verifica-se que o incremento da produção bibliográfica e a sua internacionalização, bem como o estabelecimento de regras comuns para o tratamento dos documentos, que normalizam a descrição bibliográfica e a análise de conteúdo, conduzem à necessidade de uma especialização profissional para o desempenho do cargo de bibliotecário-arquivista.

Art. 18º *Todos os funcionários da secretaria (...) serão contratados pelo presidente do Tribunal de Contas, sob proposta do director-geral, nos termos seguintes:*

c) O conservador-arquivista mediante concurso documental entre indivíduos habilitados com o curso de bibliotecário-arquivista.”

C. O Decreto-Lei nº 56/79 de 29 de Março de 1979 — que reorganiza os serviços da Direcção-Geral do Tribunal de Contas — dispõe no art. 21º “*O lugar de chefe de divisão do Arquivo Geral e Biblioteca é provido mediante concurso documental de entre os indivíduos habilitados com o curso de bibliotecário-arquivista-documentalista.*”

D. À medida que se progride e que o conhecimento humano abarca novas fronteiras há uma tomada de consciência crescente e generalizada de que a informação é de grande valor e de que os indivíduos e a organização se encontram dependentes do acesso e do uso efectivo dessa informação para uma melhor condução do seu trabalho. Mas para que esta necessidade seja concretizável é necessário cada vez mais uma maior especialização e uma melhor formação dos seus técnicos. Assim, o Decreto-Lei nº 247/91 de 10 de Julho de 1991 — que aprovou o estatuto das carreiras de pessoal específicas das áreas funcionais de biblioteca e documentação e de arquivo (BAD) — áreas que pela sua especificidade e pelo grande desenvolvimento que tiveram nos últimos anos necessitam de uma actualização constante, reflectida aliás na formação que tem sido prioridade desta instituição proporcionar aos seus técnicos.

V. A BIBLIOTECA/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

A Biblioteca/Centro de Documentação e Informação age no quadro da instituição na qualidade de agente da informação — fornece ao utilizador as informações adequadas no momento oportuno como apoio das suas actividades, funciona como recurso estratégico vital.

Para desenvolver a sua função, impõe-se como infra-estrutura e como acção organizacional que recaí sobre a actividade da infra-estrutura. Para tal conta com os recursos profissionais que trabalham a informação em diversos aspectos. Estes lidam com documentos, expressos nos mais diversos tipos de suporte, analisam as suas características formais, reúnem, seleccionam, conservam, analisam o seu conteúdo informativo e possibilitam a sua comunicação de forma adequada e oportuna; logo, usam técnicas que idealmente têm por características a pertinência, a exaustividade, a rapidez e a economia.

Assim, a Biblioteca/Centro de Documentação e Informação enquanto sistema que trata e comunica a informação ao exterior (por exterior entenda-se o utilizador) é “afectada” por dois circuitos paralelos: o circuito do documento, traduzível no conjunto de actividades de tratamento documental realizados pelos serviços, e o circuito do utilizador, traduzível no conjunto de actividades realizadas pelos serviços com vista à satisfação das necessidades de informação do utilizador.

Neste sentido, são objectivos básicos da Biblioteca / Centro de Documentação e Informação, conforme podemos perceber pelo seu **Regulamento**:

- Promover a selecção e aquisição de documentação tendo em vista a política de aquisições e o perfil científico e técnico do utilizador.
- Preservar as espécies documentais bibliográficas representativas da memória do Tribunal de Contas.
- Assegurar o tratamento biblioteconómico das espécies documentais, nomeadamente a inventariação, carimbagem, cotagem, catalogação, classificação e indexação.
- Recolher e organizar eficiente e efectivamente fontes internas e externas de forma a poder dar respostas pertinentes e sintetizadas às solicitações.
- Manter a sala de leitura de livre acesso com os seguintes serviços: serviço de referência, serviço de leitura, serviço de empréstimo interno, serviço de empréstimo interbibliotecas, serviço de legislação, serviço de reprografia.

- Elaborar produtos secundários para difusão da informação — boletim bibliográfico e de analíticos de publicações periódicas, boletim de sumários do Jornal Oficial das Comunidades Europeias, boletins temáticos, informação bibliográfica, catálogo de publicações disponíveis no mercado livreiro — instrumentos para difusão da informação contida nos documentos primários e que funcionam como intermediários entre o utilizador e o documento.
- Garantir o funcionamento e gerir o serviço de reprografia da Biblioteca / Centro de Documentação e Informação

A Biblioteca/Centro de Documentação e Informação tem, igualmente, procurado renovar-se através do recurso a novas tecnologias. Este passo no sentido da aderência ao uso da informática surgiu como resposta a uma situação de perda efectiva de eficiência da sua missão, que, a não ser adoptada, poderia colocar em causa a viabilidade daquela como sistema vivo, aberto e modelado. A informatização aplicada de uma forma sistemática aos serviços de documentação tem permitido a introdução de técnicas mais racionais e precisas no tratamento da informação.

A informatização da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação processou-se em duas fases:

- A fase inicial circunscreveu-se aos dados bibliográficos, isto é, os elementos que decorrem da descrição física e de conteúdo de cada espécie e conseqüente produção de catálogos e de bibliografias temáticas. Prevaleceu a uniformização e normalização de critérios:
 - ◊ utilização do formato UNIMARC para catalogação
 - ◊ utilização do ficheiro de autoridade validado pela Biblioteca Nacional
 - ◊ utilização da Classificação Decimal Universal e do thesaurus EUROVOC para a indexação
- Na fase actual procura-se abarcar três perspectivas:

- ◇ os dados de gestão, isto é a gestão das actividades decorrentes do circuito documental, nomeadamente as aquisições e a circulação e empréstimo.
- ◇ possibilidade do utilizador realizar directamente as suas pesquisas através de uma nova parametrização do OPAC da PORBASE e do acesso ao LINKWORKS para consulta do boletim de sumários.
- ◇ estabelecimento dos perfis de utilizador e difusão selectiva da informação.

O Tribunal de Contas, ao publicar o presente regulamento, fá-lo com a consciência de que contribui para a divulgação de um útil instrumento para a utilização da sua Biblioteca/Centro de Documentação e Informação e para a promoção da instituição como entidade cultural.

Já lá vai o tempo em que — se alguma vez isso foi correcto — o Arquivo Histórico e a Biblioteca poderiam ter-se como um “luxo” aristocrático de instituição rica, um mero “serviço auxiliar” do Tribunal de Contas, para além da funcionalidade directa das fontes documentais que possuem.

Desde logo, o controlo financeiro é um elemento essencial de uma cultura de responsabilidade, respeito pelo bem público e transparência, valores fundamentais da vida pública nas culturas ocidentais, antes mesmo e para além das formas democráticas, que apenas completam e aperfeiçoam estes valores. Ora, constituindo uma realidade cultural — da cultura do Estado como da das regras e instituições da sociedade — ele articula-se estritamente com a identidade e a história das instituições que o exercem — no nosso caso o Tribunal de Contas e as instituições que o antecederam. Esta foi uma função pública de sempre, mesmo na sociedade tradicional.

Por outro lado, no Estado, na administração e nesta sociedade de saber científico e tecnológico, todas as instituições dependem cada vez mais, para que os seus outputs sejam úteis, da formação e da informação científica e técnica dos respectivos agentes. Daí a importância do Arquivo e da Biblioteca — numa instituição como o Tribunal de Contas — e, por contraste, a evidência de que a sua debilidade, a subalternização dentro da instituição e a falta de recursos afectos por parte dos responsáveis pela direcção, decisão e estudo, só poderia afundar a instituição num trabalho rotineiro, burocrático, formalista e pouco mais do que inútil (se é que não pernicioso...), como em certos momentos ocorreu. As meras exigências da

sociedade industrialista, científica e técnica impunham que se desse a estes serviços do Tribunal um relevo que nem sempre tiveram. Em muitos aspectos, apesar de este modelo ser já do passado, ainda a ele não chegamos completamente.

Importante é, porém, que, atrasados nos meios, tentemos não o estar nas ideias. Sabemos que hoje, porém, o Mundo está acedendo a uma outra forma de cultura e civilização, que alguns designam por da “Terceira Vaga” (cf. Alvin e Heidi Toffler, Criando uma nova civilização, trad., Lisboa, 1995). Nela — seja qual for a evolução real — a informação configura-se como o recurso produtivo capital. Numa instituição como o Tribunal de Contas, a transformação das funções e metodologias (no sentido do controlo financeiro integrado, substancial e integral) e a reformulação dos recursos em função delas constituem a chave do futuro. Isto implica que os pontos estratégicos da organização e da gestão de recursos, abandonando modelos arcaicos, se concentrem necessariamente sobre três vectores fundamentais: formação e qualidade dos recursos humanos; informatização crescente e integrada dos sistemas e funções institucionais; gestão e controlo cada vez mais perfeitos da documentação e informação. Aqui está, pois, o desafio do desenvolvimento e do futuro da Biblioteca / Centro de Documentação e Informação, no âmbito da estratégia da instituição.

O presente regulamento, afastando-se do arcaísmo recente, não pode, claro está, ultrapassar a armadura antiquada, rígida e “industrialista” que o actual quadro legislativo, importante factor de atraso, lhe impõe. Um regulamento não pode corrigir as leis... mas espera-se que seja sensível, tal como as propostas de Lei Orgânica apresentadas pelo Tribunal desde 1990, às necessidades do futuro, cujo “triângulo estratégico” antes se definiu, e que, assim, abra caminho para que melhores tempos venham.

22.05.1995

António de Sousa Franco

DESPACHO DP Nº 2/95

Sumário: Aprova o Regulamento da Biblioteca/CDI

Tornando-se necessário redefinir, de uma forma global e sistemática, as normas de funcionamento da Biblioteca/CDI, nomeadamente no que respeita à aquisição e consulta de obras, determino o seguinte:

ARTIGO ÚNICO

É aprovado o Regulamento da Biblioteca e Centro de Documentação e Informação (Biblioteca/CDI) que consta de anexo a este Despacho, dele fazendo parte integrante.

Lisboa, 10 de Janeiro de 1995

O Conselheiro Presidente,

(Prof. Doutor António de Sousa Franco)

REGULAMENTO INTERNO⁽¹⁾

**BIBLIOTECA E CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO
E INFORMAÇÃO
DGTC**

⁽¹⁾ Aprovado por Despacho nº 2/95 de 10 de Fevereiro, de Sua Excelência o Senhor Conselheiro Presidente, Prof. Doutor António de Sousa Franco

CAPITULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

ARTIGO 1º (Constituição)

1. O acervo documental da Biblioteca e Centro de Documentação e Informação, adiante designado Biblioteca/ CDI, é composto por monografias, periódicos, legislação e estatísticas, bem como por material não livro, constituindo um fundo documental especializado nas áreas de Finanças Públicas, Direito, Economia, e Gestão.

2. Integram, igualmente, o seu acervo documental obras de referência e demais publicações de apoio à investigação histórica nos domínios abrangidos pela documentação de arquivo.

3. A Biblioteca/CDI procede a uma actualização e enriquecimento permanentes do seu acervo documental.

ARTIGO 2º (Objectivos)

A Biblioteca/CDI tem por objectivo:

- a) responder às necessidades informativas e bibliográficas de natureza técnica e científica dos seus utilizadores;
- b) preservar as espécies documentais bibliográficas representativas da memória do Tribunal de Contas.

ARTIGO 3º (Âmbito)

A Biblioteca/CDI assegura a reunião, tratamento, consulta e divulgação da documentação e da informação científica e técnica existente no Tribunal de Contas e Serviços de Apoio e zela pela conservação física das espécies em depósito.

CAPÍTULO II REUNIÃO DE DOCUMENTAÇÃO

ARTIGO 4º (Definição)

Para efeitos da aplicação do presente regulamento considera-se reunião de documentação a aquisição, oferta e permuta assim como a recolha dos documentos textuais, iconográficos, sonoros e audio-visuais, editados pelo Tribunal de Contas.

ARTIGO 5º (Avaliação de necessidades bibliográficas)

1. A Biblioteca/CDI procede a uma avaliação de necessidades bibliográficas dos seus utilizadores para efeitos de elaboração de um plano de aquisições.

2. Constituem instrumentos de avaliação de necessidades:

- a) divulgação de publicações disponíveis no mercado livreiro nacional e internacional, de acordo com art 26º, alínea f).
- b) inquéritos realizados periodicamente junto dos utilizadores
- c) propostas dos serviços ou de qualquer funcionário sobre a compra de obras ou a assinaturas de publicações periódicas de interesse para a sua área, realizadas em impresso próprio.

ARTIGO 6º (Plano de aquisições)

1. A Biblioteca/CDI procede à elaboração de uma proposta de plano anual de aquisições.

2. Constituem elementos da proposta de plano anual de aquisições:

- a) lista de obras destinadas a afectação aos serviços, por constituírem instrumento de trabalho de uso constante; a proposta deve contemplar um

número de exemplares adequado, por forma a que, no mínimo, exista sempre mais um exemplar na Biblioteca, para além dos afectados aos serviços;

b) lista de obras que sejam objecto de elevado número de requisições de modo a justificar que na biblioteca se disponha duma quantidade de exemplares superior à já existente;

c) lista de obras que constituam novidade bibliográfica e/ou que se julguem pertinentes para apoio às actividades do Tribunal de Contas e serviços de apoio;

d) verbas a dispender com a aquisição de obras;

e) calendarização de aquisições.

3. É criado o Grupo de Apoio à Aquisição de Publicações (GAAP) com a seguinte composição:

a) Director Geral

b) Director do Gabinete de Estudos

c) Director da Biblioteca/CDI

d) Assessor a designar por despacho do Director-Geral

3. Compete ao GAAP emitir parecer sobre a proposta de plano anual de aquisição de publicações, podendo sugerir os aditamentos que considerar convenientes.

4. A proposta anual de aquisições, acompanhada do parecer do GAAP, é apresentada à aprovação superior.

5. O plano anual de aquisições consta do plano global de actividades do Tribunal de Contas, podendo ser alterado pontualmente nos termos dos artigos 8º e 9º.

ARTIGO 7º

(Execução do plano de aquisições)

1. No orçamento de cada ano, prever-se-á uma verba própria para a execução do plano anual de aquisições.

2. Compete à Biblioteca/CDI elaborar as propostas de aquisição relativas ao plano anual de harmonia com a calendarização prevista.

3. Compete aos Serviços Administrativos a apresentação das propostas de aquisição para autorização da despesa, nos termos da lei.

ARTIGO 8º
(Aquisições urgentes)

1. É instituído um fundo de maneiio para aquisições de obras consideradas urgentes pelos dirigentes responsáveis e não contempladas no plano anual de aquisições.

2. Compete aos Serviços a elaboração de propostas de aquisição urgente de obras.

3. Compete à Biblioteca/CDI a emissão de informação sobre a existência das obras requisitadas e a sua apresentação para aprovação superior e autorização da respectiva despesa nos termos da lei.

ARTIGO 9º
(Outras aquisições)

1. Sem prejuízo no disposto anteriormente, os serviços podem apresentar propostas de compra, sempre que julguem pertinente.

2. Compete à Biblioteca/CDI a emissão de informação sobre a existência das obras e apresentação para autorização superior.

3. Compete aos Serviços Administrativos a apresentação das propostas de aquisição para autorização da despesa nos termos da lei.

ARTIGO 10º
(Avaliação do plano de aquisições)

A Biblioteca/CDI elabora o relatório anual de execução do plano de aquisições, o qual apresenta indicadores de gestão que facilitem a elaboração da proposta de plano de aquisições do ano seguinte.

ARTIGO 11º
(Oferta)

A Biblioteca/CDI realiza o tratamento documental das obras oferecidas ao Tribunal de Contas e Serviços de Apoio.

ARTIGO 12º
(Permuta)

A Biblioteca/CDI pode propor a permuta de documentação e informação no âmbito de contactos com entidades afins.

ARTIGO 13º
(Publicações editadas pelo Tribunal de Contas)

A Biblioteca/CDI deve dispôr de 10 exemplares de todas as obras editadas pelo Tribunal de Contas: textuais, iconográficas, sonoras ou audiovisuais.

CAPÍTULO III
TRATAMENTO DOCUMENTAL

ARTIGO 14º
(Tratamento Documental)

1.A Biblioteca/CDI realiza o tratamento documental de todas as obras adquiridas pelo Tribunal de Contas e Serviços de Apoio.

2. Considera-se tratamento documental o conjunto de acções que tornem as espécies bibliográficas aptas a serem consultadas e divulgadas e que assegurem o controlo do acervo documental.

ARTIGO 15º
(Doação)

A Biblioteca /CDI pode propor à consideração superior, a doação de espécies bibliográficas editadas pelo Tribunal de Contas e/ou que lhe tenham sido remetidas e cuja conservação não revista interesse para a instituição.

ARTIGO 16º
(Eliminação)

Sempre que julgue conveniente a Biblioteca/CDI pode propor à consideração superior, um plano de eliminação de documentação bibliográfica seleccionada a que não tenha sido reconhecido qualquer valor que justifique a sua conservação.

CAPITULO IV
ATENDIMENTO E CONSULTA

ARTIGO 17º
(Serviços)

A Biblioteca/CDI presta os seguintes serviços de atendimento e consulta:

- a) serviço de referência;
- b) serviço de leitura;
- c) serviço de empréstimo interno;
- d) serviço de empréstimo interbibliotecas;
- e) serviço de legislação;
- f) serviço de reprografia.

ARTIGO 18º
(Sala de leitura)

1. O atendimento aos utilizadores é feito na sala de leitura, instalada no r/c do edifício-sede, funcionando diariamente das 9h15 às 17h.

2. A permanência na sala de leitura só é permitida por motivo de utilização dos seus serviços.

3. Os utilizadores devem depositar na zona de entrada, em cacifo fechado, livros, pastas e sacos de que sejam portadores.

4. É expressamente proibido:

a) praticar todo e qualquer acto que perturbe o normal funcionamento dos serviços;

b) fazer sair das suas instalações qualquer documento, sem expressa autorização dos responsáveis;

c) anotar, rasgar ou por qualquer modo danificar os documentos consultados;

d) fumar em qualquer local da sala de leitura.

ARTIGO 19^o(1) (Utilizadores)

1. Podem utilizar os serviços da sala de leitura:

a) o pessoal que exerce funções no Tribunal de Contas e Serviços de Apoio;

b) outros utilizadores, adiante designados por utilizadores externos (nomeadamente docentes universitários, estudantes e investigadores), que justificadamente o solicitem e aos quais seja concedida autorização do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas.

2. Os utilizadores externos devem fazer uma inscrição prévia, mediante o preenchimento de um impresso próprio e entrega de duas fotografias.

3. Após a autorização é fornecido aos utilizadores externos, um cartão de leitor, de uso pessoal e intransmissível, e cuja apresentação é obrigatória para efeitos de identificação.

4. Podem ser utilizadores externos, independentemente de autorização e apenas mediante a efectivação das condições dos n^{os} 2 e 3, os antigos Presidentes ou Juizes do Tribunal e os antigos funcionários dos Serviços de

(1) Rectificado pelo Despacho n^o48/95, de 21 de Abril, de Sua Excelência o Senhor Conselheiro Presidente, Prof. Doutor António de Sousa Franco

Apoio do Tribunal de Contas, neste último caso desde que tenham prestado efectivo serviço na instituição durante, pelo menos, cinco anos⁽¹⁾

ARTIGO 20º (Serviço de referência)

O Serviço de Referência da Biblioteca/CDI é responsável por:

- a) atendimento e encaminhamento dos utilizadores;
- b) pesquisas de resposta directa;
- c) pesquisas em bibliotecas, centros de documentação e bases de dados internas e externas;
- d) localização e disponibilização das fontes disponíveis;
- e) elaboração de bibliografias temáticas;
- f) manutenção da colecção de referência.

ARTIGO 21º (Serviço de leitura)

1. A documentação existente na sala de leitura está organizada de forma a permitir o livre acesso aos utilizadores. As monografias estão ordenadas por assuntos segundo o sistema de Classificação Decimal Universal e as publicações periódicas por cota sequencial.

2. Para aceder mais facilmente à documentação existente na Biblioteca/CDI o utilizador tem ao seu dispôr uma Base de Dados Bibliográficos.

3. As obras que se encontram em depósito por questões relacionadas quer com a sua antiguidade, quer com o espaço disponível na sala de leitura, terão de ser solicitadas ao funcionário de serviço.

4. A leitura é feita mediante o preenchimento de uma requisição por obra, ficando o duplicado em poder do requisitante e o original e o triplicado em poder da Biblioteca/CDI.

⁽¹⁾ Rectificado pelo Despacho nº48/95, de 21 de Abril, de Sua Excelência o Senhor Conselheiro Presidente, Prof. Doutor António de Sousa Franco

5. No acto de devolução das obras o utilizador deve apresentar o duplicado da requisição, o qual é rubricado pelo funcionário da sala de leitura como prova de entrega.

ARTIGO 22°
(Serviço de empréstimo interno)

1. O empréstimo interno destina-se exclusivamente ao pessoal que exerce funções no Tribunal de Contas e Serviços de Apoio.

2. Não são susceptíveis de empréstimo, salvo em casos devidamente justificados e autorizados pelo Director da Biblioteca/CDI, as seguintes publicações:

- a) obras de referência, nomeadamente dicionários, enciclopédias, etc.;
- b) obras que, ou pelo seu valor patrimonial ou pela sua raridade, tornem desaconselhável a sua saída da Biblioteca;
- c) outros documentos que, por motivos especiais, o Director da Biblioteca/CDI exclua do empréstimo.

3. Cada empréstimo é feito mediante o preenchimento de uma requisição por obra, ficando o duplicado em poder do requisitante e o original e o triplicado em poder da Biblioteca/CDI.

4. Cada utilizador pode ter requisitados, em regra, até cinco monografias ou fascículos de publicações periódicas. Em casos excepcionais, devidamente justificados, o Director da Biblioteca/CDI pode autorizar o empréstimo simultâneo de mais obras.

5. O prazo de empréstimo é de quinze dias, podendo ser renovado se, entretanto, outro utilizador não tiver solicitado as mesmas obras. Em casos excepcionais, devidamente justificados, o Director da Biblioteca/CDI pode autorizar a prorrogação deste prazo ou solicitar a devolução temporária da obra por um período de 48 horas.

6. No acto de devolução das obras o utilizador deve apresentar o duplicado da requisição, o qual é rubricado pelo funcionário da sala de leitura como prova de entrega.

7. Em caso de extravio ou deterioração o requisitante obrigar-se-à a fazer, por sua conta, a respectiva substituição ou o pagamento de um valor estabelecido pelos Serviços Administrativos.

8. O impresso de requisição de empréstimo vale como termo de compromisso do utilizador pela conservação física da obra.

ARTIGO 23º

(Serviço de empréstimos interbibliotecas)

1. O empréstimo a entidades ou Serviços congéneres obedece aos mesmos princípios do empréstimo interno e efectua-se enquanto se verificar reciprocidade de tratamento, apenas se excluindo do empréstimo interbibliotecas as obras de consulta frequente.

2. No que diz respeito aos empréstimos de Bibliotecas Externas, o prazo de devolução depende das normas em vigor nessa Biblioteca.

3. A responsabilidade pelas publicações requisitadas ao abrigo do empréstimo entre Bibliotecas é sempre do utilizador que faz o pedido; a Biblioteca que requisita funciona, porém, como seu fiador.

ARTIGO 24º

(Serviço de legislação)

1. A Biblioteca/CDI dispõe de colecções completas e actualizadas de legislação nacional (incluindo os Boletins Oficiais das Regiões Autónomas e de Macau) e comunitária.

2. Esta documentação pode ser consultada na sala de leitura, emprestada internamente ou reproduzida.

ARTIGO 25º
(Serviço de reprografia)

1. O serviço de reprografia destina-se a apoiar os utilizadores internos e externos, fornecendo-lhes reproduções de extractos de obras e de artigos de publicações periódicas, para estudo e/ou investigação científica, de acordo com o artigo 63º do Código de Direitos de Autor..

2. No caso de utilizadores externos as reproduções são pagas segundo a tabela de preços existente na sala de leitura, devendo no acto de encomenda o requerente efectuar o depósito provisório de metade do seu quantitativo total.

3. O pedido de reprodução é feito em impresso próprio. Se a reprodução não se destinar a ser utilizada pelo próprio, deve ser indicado a quem se destina, assim como deve ser comunicado à Biblioteca/CDI a sua cedência a outrem.

4. Em caso de espécies raras ou preciosas o requerente compromete-se a enviar à Biblioteca/CDI dois exemplares das obras que incluam as reproduções solicitadas.

5. Em caso de documentação cujo estado de conservação impeça a sua reprodução por meio de fotocópia, o utilizador poderá recorrer a uma das seguintes alternativas:

- a) execução de fotografia directamente do original, garantindo-se o negativo e uma reprodução para a Biblioteca/CDI;
- b) execução de microfilme directamente do original, garantindo-se a matriz para a Biblioteca/CDI.

6. Sempre que seja o utilizador a contactar uma casa da especialidade para obtenção de uma das formas de reprodução mencionadas no ponto anterior, ser-lhe-à exigido um depósito de 10.000\$00 (dez mil escudos) reembolsável após a entrega do respectivo negativo ou matriz.

CAPITULO V

DIVULGAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

ARTIGO 26° (Formas de difusão)

1. A Biblioteca / CDI produz os seguintes instrumentos de difusão da informação:

- a) Boletim Bibliográfico e de Analíticos de Publicações Periódicas;
- b) Boletim de Sumários de Publicações Periódicas;
- c) Boletim de Sumários do Jornal Oficial das Comunidades Europeias;
- d) Boletins Temáticos;
- e) Informação Bibliográfica (publicada na Revista do Tribunal de Contas);
- f) Catálogo de Publicações disponíveis no mercado livreiro nacional e internacional.

2. Estes instrumentos de difusão têm divulgação alargada dentro do Tribunal de Contas e Serviços de Apoio, encontram-se à disposição de todos os utilizadores na sala de leitura e constituem objecto de permuta com outras Bibliotecas e Centros de Documentação.

ARTIGO 27° (Difusão selectiva)

1. A Biblioteca/CDI procede à difusão selectiva de informação por perfil de utilizador.

2. Constituem instrumentos de definição do perfil de utilizador os inquéritos periodicamente realizados.

3. Os utilizadores devem preencher uma ficha de perfil de utilizador para inscrição no mailing de difusão selectiva da Biblioteca/ CDI.

ARTIGO 28º
(Exposições)

1. A Biblioteca/CDI possui na sua sala de leitura um local para exposição das publicações periódicas e material de divulgação , actualizado mensalmente.
2. Para mais ampla divulgação do seu acervo, a Biblioteca/ CDI poderá organizar exposições, por si ou em colaboração com outros organismos similares.

CAPITULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS

ARTIGO 29º
(Disposições diversas)

1. Além das funções referidas neste regulamento, a Biblioteca/CDI reserva-se o direito de desempenhar outras dentro dos limites do seu campo de acção e que incluem:
 - a) colaborar com outras instituições em actividades ou manifestações de âmbito cultural, científico ou técnico;
 - b) organizar acções de formação e outras actividades de sensibilização dos utilizadores;
 - c) incentivar o intercâmbio e cooperação com outras entidades nacionais e internacionais congéneres.
2. Este regulamento poderá ser revisto sempre que se entenda como necessário.
3. Todas as sugestões ou reclamações apresentadas pelos utilizadores acerca dos serviços da Biblioteca/CDI serão tidos em consideração.
4. Os casos ocorridos não previstos neste regulamento, serão resolvidos superiormente, após parecer do Director da Biblioteca /CDI.

ACÓRDÃOS

* O capítulo *Acórdãos* inclui uma selecção de acórdãos do Tribunal de Contas que, atenta a sua orientação doutrinal, são objecto de publicação integral

PLENÁRIO GERAL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 37/91

ASSENTO - EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA - OPOSIÇÃO DE JULGADOS

SUMÁRIO

Sendo embora idêntica a matéria de facto subjacente a um processo objecto de visto expresso e a um outro colocado pela contadoria na relação dos processos “em termos” e como tal visado globalmente, não chega a gerar-se oposição de julgados, susceptível da clarificação através de assento, nos termos dos artigos 6º, da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, e 763º do Código de Processo Civil, na medida em que sobre o segundo processo não incide uma tomada de posição expressa do Tribunal relativamente à questão em apreço, não se verificando desta forma o pressuposto necessário à fixação de jurisprudência clarificadora, qual seja a prolação de duas decisões jurisdicionais opostas, relativamente à mesma questão fundamental de direito, no domínio da mesma legislação.

Conselheiro Relator
Alfredo Menéres Barbosa

Processo nº 68101/91
Sessão de 1995.06.27

Acordam, em sessão do Plenário Geral do Tribunal de Contas.

1. O Tribunal de Contas, em sessão diária de visto da 1ª. Secção de 27 de Setembro de 1991 - decisão nº 3422/91 - recusou a concessão de visto ao despacho que nomeou provisoriamente Alice Cândida Picareta Jorge como técnica de 2ª. classe de Cardiopneumografia do quadro de pessoal do Hospital de S. Francisco Xavier - carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica. Fundou-se essa recusa no facto de essa nomeação, que havia sido precedida de concurso externo de ingresso, não ter sido precedida do estágio a que se refere o artigo 5º do Decreto-Lei nº 265/88, de 28 de Julho.

Inconformado com tal decisão, veio o Senhor Secretário de Estado da Administração da Saúde interpor recurso extraordinário, nos termos do artigo 6º da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, alegando, para tanto que, por decisão proferida em 26 de Abril de 1991, no processo nº 43330, foi visado o despacho que nomeou Isilda Maria da Silva Moraes para o lugar de técnica de 2ª. classe da carreira de técnicos de diagnóstico e terapêutica do quadro do Hospital Distrital de Vila Real, sem que a aludida nomeada tivesse anteriormente sido aprovada em estágio realizado nos termos do referido artigo 5º do Decreto-Lei nº 265/89.

Ter-se-ia, assim verificado no domínio da mesma legislação a prolação de duas decisões opostas relativamente à mesma questão fundamental de direito - a necessidade da prévia aprovação em estágio como requisito de ingresso na carreira de técnicos de diagnóstico e terapêutica - pelo que estariam reunidos os pressupostos da fixação de jurisprudência por este Tribunal.

2. Admitido liminarmente o recurso, foi dado cumprimento ao disposto no nº 2 do artigo 9º da citada Lei nº 8/82, tendo o Senhor Ministro das Finanças tomado posição sobre o fundo da questão no sentido de que deveria ser fixada jurisprudência a consagrar o entendimento de que a frequência e aprovação em estágio é condição essencial de ingresso na carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica.

Também o Digno representante do Ministério Público junto deste Tribunal teve vista do processo. E emitiu parecer no sentido de que, no caso, não se verifica a contradição de decisões necessária à fixação de jurisprudência.

Colhidos os restantes vistos legais, cumpre agora decidir.

Importará antes de mais, considerar se se encontram verificados todos os pressupostos de admissibilidade do recurso, tal como este se encontra definido no artigo 6º da Lei 8/82.

Dispõe este artigo que se no domínio da mesma legislação o Tribunal de Contas proferir duas decisões que, relativamente à mesma questão fundamental de direito, sejam opostas, pode a Administração, pelo membro do Governo competente, ou o Ministério Público, requerer que o Tribunal fixe jurisprudência por meio de assento.

Trata-se, como é evidente, da transposição para este Tribunal do disposto no artigo 763º do Código do Processo Civil, pelo que é legítimo ter em conta aqui a doutrina e a jurisprudência que relativamente a tal norma, se foram desenvolvendo.

Assim, a jurisprudência hoje dominante exige como requisito indispensável à prolação de assento a oposição entre duas decisões sobre a mesma questão fundamental de direito, e ainda que tais decisões, proferidas no domínio da mesma legislação, tenham sido expressas.

Na verdade, visando o instituto dos assentos eliminar divergências na interpretação da lei e firmar o sentido com que ela deva ser aplicada para futuro, tais divergências serão apenas relevantes se se reportarem a questões de direito: não basta assim que elas sejam objectivamente contraditórias, impondo-se que a razão de contraditoriedade se baseie numa interpretação diferente da lei aplicável.

Quanto a este aspecto afirma-se na decisão proferida por este Tribunal em 16 de Dezembro de 1992, no processo de Recurso Extraordinário nº 5/92: "é necessário que o Tribunal decida diferentemente idêntica questão jurídica. O que implica que de decisão só possa falar-se, para este efeito, relativamente a questões jurídicas que ao Tribunal concretamente se tenham posto e relativamente às quais este tenha tomado posição, expressa ou tacitamente".

E ainda: "por isso não basta que duas situações iguais tenham tido resultado final diferente: há que averiguar da razão da diferença - que pode radicar, por exemplo, em deficiente análise dos factos. E só se puder concluir-se que na base das decisões em confronto se encontra um diferente julgamento do Tribunal sobre uma mesma questão, é lícito concluir pela admissibilidade do assento.

Daqui uma nova dedução: só pode falar-se em contradição de julgados, com o sentido que ficou exposto, relativamente a processos que tenham sido objecto de apreciação individualizada; e nestes, ainda e só, relativamente a questões em que o Tribunal tomou posição expressa ou que necessariamente se lhe puseram para chegar à decisão tomada".

3. Aplicando agora tais conceitos ao caso em apreço, resultará o seguinte:

As decisões cuja contradição é invocada para fundamentar o pedido de fixação de jurisprudência são, respectivamente a proferida no processo de visto nº 68 101/91, em sessão diária de 27 de Setembro de 1991 - decisão nº 3422/91 - e aquela pela qual foi visado em 26 de Abril do mesmo ano, o processo nº 43330.

Só que este último processo foi somente posto em termos; ou seja, neste último caso não houve lugar, por parte do Tribunal, à apreciação concreta da questão jurídica que constitui objecto do presente pedido de assento.

Assim, sendo embora idênticas as situações constantes dos aludidos processos relativamente aos quais o Tribunal decidiu de forma oposta, o certo é que, não tendo existido num deles uma tomada expressa de posição sobre a questão em apreço, não se pode considerar como verificado um dos pressupostos necessários à fixação de jurisprudência nos termos pretendidos pelo requerente.

Refira-se, finalmente, que o facto de o pedido ter sido liminarmente admitido, não impede que o plenário decida agora em sentido contrário, não aceitando a sua admissibilidade. Isto por aplicação analógica do disposto no artigo 766º nº 3 do Código de Processo Civil.

Em conclusão.

Por todo o exposto, acordam os Juizes do Tribunal de Contas, reunidos em Plenário Geral, em julgar findo o recurso.

Diligências necessárias.

Lisboa, 27 de Junho de 1995.

(Prof. Doutor António Luciano Pacheco de Sousa Franco, Presidente.)

(Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa, relator)

(José Manuel Peixe Pelica)

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

(José Alfredo Mexia Simões Manaia)

(Alfredo José de Sousa)

(Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha)

(José Alves Cardoso)

(João Manuel Fernandes Neto)

(Manuel António Maduro)

(Manuel Cruz Pestana de Gouveia)

(João Pinto Ribeiro)

(Arlindo Ferreira Lopes de Almeida)

(Maria Adelina de Sá Carvalho)

(José Faustino de Sousa)

(Fernando José de Carvalho Sousa)

Fui Presente

Henrique Pereira Teotónio

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencido nos termos da declaração aposta no RE/36/91, cujo acordão foi publicado no Diário da Republica, II série, de 22-7-92 na parte aplicável.

Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 8/94

ASSENTO - EMOLUMENTOS - LISTA NOMINATIVA - REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS - TRANSIÇÃO DE PESSOAL - VISTO

SUMÁRIO

No caso de reestruturação dos serviços, não são devidos emolumentos pela concessão do visto à transição do pessoal que mantenha nos novos quadros a mesma categoria e situação jurídico-funcional ou se dela não resultar qualquer alteração de abonos.

Conselheiro Relator
Alfredo Menéres Barbosa

Processo nº 18151/94
Sessão de 1995.06.27

ACÓRDÃO DO AUTO DE RECLAMAÇÃO Nº 92/94

1. O Digno Representante do Ministério Público junto deste Tribunal veio, nos termos das disposições conjugados dos art^{os} 6º, 7º e 8º da Lei nº 8/82, de 26 de Maio e artº 24º, alínea g) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, na redacção dada pela Lei nº 7/94, de 7 de Abril, e artº 763º do Código de Processo Civil, subsidiariamente aplicável, interpor recurso do Acórdão proferido em 16 de Junho de 1994, em sessão de subsecção da 1ª Secção, no processo nº 18151/94 - acórdão nº 92/94 -, com os seguintes fundamentos:

Por acórdão proferido em 21 de Dezembro de 1993, nos processos nºs 96100 a 96102, 96104 a 96108, 96110 a 96121 e 96123/93, em sessão de subsecção da 1ª Secção acórdão nº 315/93 - entendeu este Tribunal, interpretando o artº 5º do Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho, que os funcionários incluídos em listas nominativas visadas por este Tribunal, ficavam sujeitos ao pagamento de emolumentos quan-

do transitassem para novas situações das quais resultasse ou não alteração de abonos ou modificação da sua situação jurídico-funcional;

contudo, no referido acórdão nº 92/94, de 6 Julho, o Tribunal interpretando a mesma disposição legal, entendeu que os funcionários incluídos em listas nominativas visadas pelo Tribunal de Contas, só ficariam sujeitos ao pagamento de emolumentos quando transitassem para novas situações das quais resultasse alteração de abonos ou modificação da sua posição jurídico-funcional;

verifica-se, assim, um conflito de jurisprudência, por serem opostas as aludidas decisões no que toca à interpretação do artº 59. do Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho, no segmento que se prende com a definição dos pressupostos legais de incidência de emolumentos decorrentes desse preceito.

Uma vez que o acórdão nº 92/94 é insusceptível de impugnação por meio de recurso ordinário, encontram-se satisfeitos os requisitos legais para que este Tribunal, em Plenário Geral, fixe jurisprudência, mediante acordo, nos termos do artº 24 alínea g) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, na redacção dada pela Lei nº 7/94, de 7 de Abril.

2. Admitido liminarmente o pedido, foi dado cumprimento ao disposto no artº 9º nº 2 e 10º nº 1 da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, tendo apenas o Digno Representante do Ministério Público prestado o seu Parecer.

Corridos que foram os restantes vistos legais e não se levantando quaisquer dúvidas sobre a verificação das condições que, nos termos do disposto nos artºs 6º e seguintes da Lei nº 8/82 já citada, e ainda, por aplicação subsidiária, no artº 763º do Código do Processo Civil, condicionou a possibilidade de fixação de jurisprudência, cumpre decidir.

3.1. No acórdão nº 315/93, proferido em sessão de Subsecção de 25 de Dezembro de 1993, perante a dúvida colocada pela Contadoria sobre se seriam ou não devidos emolumentos pela concessão de visto do pessoal afecto à Secretaria Geral do Ministério da Agricultura, que transitou para o novo quadro nos termos do Decreto-Lei nº 95/93, de 2 de Abril - e isto porque tal pessoal mantinha a categoria, o escalão e o índice remuneratório que detinha no respectivo quadro de origem - decidiu o Tribunal serem os mesmos devidos.

E fê-lo com o fundamento de que o artº 5º do Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho «define a regra de que todos os actos de que resultem abonos ou remunerações mensais são onerados com emolumentos, abonando-lhe apenas, as excepções expressamente consagradas no seu § 1º e nas quais a reclassificação não cabe».

E acrescenta ainda que «as disposições excepcionais não são susceptíveis de aplicação analógica por força do disposto no artº IIº do Código Civil e, por outro lado a obrigação de pagar emolumentos é ditada, objectivamente, pelo serviço prestado pelo Tribunal com a concessão do visto e não em função de considerações de natureza pessoal».

3.2. Por seu turno, no acórdão nº 92/94 - proferido sobre uma reclamação apresentada por Deolinda Maria de Sousa Reis Santos Neves, técnica superior de 1ª classe da ex-Direcção-Geral da Pecuária, do Ministério da Agricultura, que transitou, por lista nominativa, com a mesma categoria e situação jurídico-funcional, para o Instituto de Protecção da Produção Agro-Alimentar, do citado Ministério - foi decidido não haver, no caso, lugar ao pagamento de emolumentos, por não se verificarem quaisquer dos pressupostos legais de incidência dos mesmos descontos do aludido artº 5º do Decreto-Lei nº 356/73.

3.3. Finalmente, o Digno Procurador-Geral Adjunto em serviço neste Tribunal pronunciou-se no sentido de só haver lugar à liquidação de emolumentos quando do acto ou contrato visado resultasse

abonos ou remunerações que anteriormente não eram atribuídos ao interessado;
acréscimo de abonos ou remunerações relativamente às anteriormente atribuídas;
modificação de situação jurídico-funcional do interessado a seu pedido ou por sua iniciativa, ainda que sem acréscimo de abonos ou remunerações.

Tal posição resulta do artº 17º da tabela anexa ao Decreto nº 18962, de 25 de Outubro de 1930, das disposições sobre emolumentos do Decreto-Lei nº 22257, de 25 de Fevereiro, e do Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho.

E isto, por entender que da análise dos referidos diplomas e das indicadas disposições resulta que o pagamento dos emolumentos no "visto" só é devido quando se verifique um evento futuro, que seria nos actos e con-

tratos de pessoal o recebimento de um abono, representando este sempre um “plus” em relação ao que o pessoal recebia, pois se o serviço de visto ocorre num campo meramente declarativo ou num espaço repositivo, limitando-se a repor uma situação anterior, a lei isenta tais actos de emolumentos.

E salienta ainda o Digno Representante do Ministério Público que, do mesmo modo, se o interessado não chegar a iniciar funções e, consequentemente a ser remunerado, o respectivo diploma ou despacho visado é devolvido ao Tribunal de Contas para ser anulado.

Assim, em seu entender, só haverá lugar à liquidação de emolumentos quando do acto ou contrato visado resulte:

abonos ou acréscimo de abonos ou remunerações relativamente às anteriormente atribuídas;

modificação da situação jurídico-funcional do interessado a seu pedido ou por sua iniciativa ainda que sem acréscimo de abonos ou remunerações.

Termina emitindo o parecer de que o Tribunal deverá, por acórdão, fixar jurisprudência obrigatória sobre a questão em debate, no sentido de que os funcionários incluídos em listas nominativas visadas pelo Tribunal de Contas só ficam sujeitos ao pagamento de emolumentos quando transitam para novas situações das quais resultem alterações de abonos ou modificação da sua posição jurídico-funcional.

3.4. Como decidir?

Para tanto, importará antes de mais, analisar qual a natureza e finalidades dos emolumentos, para em seguida, a partir da análise das disposições que determinam e regulamentam a obrigatoriedade do seu pagamento, relativamente a este Tribunal, se poder concluir se eles são ou não devidos no caso concreto em apreço.

4. Para a realização das muitas e variadas funções que lhe cabem, tem o Estado necessidade de dispor dos necessários meios económicos que

Ihe permitam fazer face às despesas que o desenvolvimento das suas actividades exige.

A obtenção de receitas com essa finalidade é conseguida através de diversos meios. De entre eles importará aqui referir as que resultem do pagamento de determinadas importâncias como contrapartida pela prestação de serviços de utilização individual que traduzem a realização de determinadas funções públicas.

Referimo-nos às denominadas "taxas", definidas pela doutrina como "prestações estabelecidas pela lei a favor de uma pessoa colectiva de direito público, como retribuição de serviços individualmente prestados, de utilização de bens do domínio público ou de renovação de um limite jurídico à actividade dos particulares" (V. Brás Teixeira, *Princípios de Direito Fiscal*, Vol. I, 3ª. ed. pág. 43).

Resulta de tal definição a natureza bilateral da taxa, já que o facto gerador da obrigatoriedade de um pagamento se traduz numa ocorrência directamente ligada a uma actividade específica do sujeito activo, que afecta individualmente o sujeito passivo.

Nesta perspectiva, e tendo em atenção que, nos termos do artº 61º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro «pelos serviços do Tribunal de Contas e da sua Direcção-Geral são devidos emolumentos a aprovar por lei», estes constituindo a contrapartida de tais serviços deverão ser considerados como taxas (neste sentido v. José Tavares e Lídio de Magalhães, *Tribunal de Contas*.- Coimbra, 1990 - pág. 156).

5. Estabelecia já o artº 349. do Decreto nº 18962, que criou o Tribunal de Contas, em substituição do Conselho Superior de Finanças, que "pelos serviços do Tribunal de Contas e sua Secretaria Geral são devidos os emolumentos da tabela nº 2 anexa a este decreto e que dela faz parte integrante".

No artº17º dessa tabela estabelecia-se o montante a pagar pelo «"visto" em cada um dos diplomas de nomeação, promoção ou mudança de situação das quais resulte aumento de vencimento ou remuneração de qualquer espécie, incluindo contratos de pessoal »; o seu § 1º, no entanto, isentava desse emolumento as pensões vitalícias e de aposentação de importância inferior a determinado montante.

O Decreto-Lei n° 22257, que substituiu aquele diploma, manteve no seu art° 11° a mesma disposição relativa a emolumentos, e de igual modo, o art° 15° e seu § 1° da Tabela n° 2 a ele anexa mantiveram as disposições correspondentes constantes da tabela anexa ao citado Decreto n° 18962.

Posteriormente o Decreto-Lei n° 356/73 de 14 de Julho, veio retomar a matéria relativa a emolumentos, neste Tribunal.

O seu art° 1° fixou desde logo, o princípio já anteriormente enunciado, segundo o qual «pelos serviços do Tribunal de Contas e sua Direcção-Geral são devidos emolumentos fixados na tabela anexa ao presente decreto-lei e que dele faz parte integrante».

No que respeita aos emolumentos devidos nos processos de "visto" tal tabela, no entanto, adopta uma redacção diversa da consagrada nas anteriores "Tabelas" acima referidas, ao estabelecer os montantes devidos pela concessão de "visto" em diplomas, despachos e contratos de pessoal, incluídos os de prestação de serviços e, de uma maneira geral, em todos os actos de que resultem abonos ou remunerações mensais.

E, igualmente no que toca à isenção do seu pagamento, o seu § 1°, para além de a manter relativamente aos diplomas referentes a concessão de pensões - agora sem qualquer limite alarga-a além de outros casos, aos diplomas de transferências, salvo quando efectuados a pedido dos interessados.

Este último diploma mantém-se ainda em vigor, excepto na parte em que contraria a Lei n° 86/89, de 8 de Setembro, uma vez que ainda não foi publicado o diploma legal previsto no art° 61° dessa mesma lei.

6. Ora da análise das disposições legais citadas, e que se foram sucedendo no que respeita à matéria de emolumentos neste Tribunal, uma conclusão nos parece licito desde já extrair: a de que a obrigação de pagamento de emolumentos se encontra íntima e directamente relacionada com o proveito ou interesse que o particular possa retirar da intervenção do Tribunal ao conceder o visto.

É isto necessariamente o que resulta da forma como se encontravam redigidas as citadas disposições dos Decretos n°s 18962 e 22257 e das Tabelas a eles anexas, onde expressamente se referia que os emolumentos só eram devidos pelo visto em diplomas de nomeação, promoção ou mu-

dança de situação das quais resulte aumento de vencimento ou remuneração.

E daí também a necessidade de expressamente se isentar de emolumentos determinadas pensões, já que se tal não fosse previsto não poderia deixar de sobre eles incidir também o referido encargo emolumentar.

Igual conclusão se deverá também tirar da redacção do artº 5º da Tabela anexa ao Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho. E se essa interpretação resulta menos clara da redacção do corpo do artigo - que apenas refere a concessão de visto em diplomas, despachos e contratos de pessoal, incluindo os de prestação de serviços e, de uma maneira geral, em todos os actos de que resultem abonos ou remunerações mensais - sai ela no entanto reforçada das isenções previstas nas suas alíneas e, sobretudo, na referida na alínea b), segundo a qual se encontram isentos de emolumentos os diplomas de transferências, salvo quando efectuadas a pedido dos interessados.

Na perspectiva do entendimento dado às normas relativas à obrigação emolumentar, acima referida, é fácil de se compreender o sentido da aludida disposição: uma vez que da transferência não resulta para o interessado qualquer vantagem económica, não deverá a concessão do visto ao respectivo diploma ser tributado com qualquer emolumento. Exceptua-se no entanto, o caso de a transferência se ter feito não por conveniência da Administração mas a requerimento do funcionário: nesse caso ele terá dado origem no seu próprio interesse a uma actividade pelo que se justifica que ele seja onerado com o pagamento de tal serviço.

7. Poderá dizer-se contudo que a concessão de "visto" às listas nominativas de transição de funcionários do quadro de um serviço para novo quadro resultante da reestruturação desse serviço, por se enquadrar na previsão do artº 5º da "Tabela" e não se encontrar incluído nas isenções nele previstas, deveria dar origem ao pagamento de emolumentos.

Mas não cremos que assim seja.

A integração de pessoal que, nos casos de alteração dos quadros ou de reorganização de serviços, mantendo nos novos quadros a mesma categoria e situação jurudírico-funcional do quadro anterior, é feita, nos termos

do nº 2 do artº 4º do Decreto-Lei nº 59/76, de 23 de Janeiro, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 257/78 de 29 de Agosto, por lista.

Tal lista, anteriormente à Lei nº 86/89, encontrava-se sujeita apenas a "anotação" pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

E sobre a "anotação" não incidiam quaisquer emolumentos

Assim, a obrigação de pagamento de emolumentos prevista no artº 5º da Tabela anexa ao Decreto-Lei nº 356/73 não era susceptível de incidir sobre essa situação.

Apenas haveria lugar ao pagamento de emolumentos pela concessão do "visto" às listas nominativas previstas no nº 1 do artº 4º do aludido Decreto-Lei nº 59/76, disposição essa, no entanto, revogada pelo artº 59. do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio, o qual, no entanto, ressalvou a manutenção de listas nominativas nos casos previstos no nº 2 desse mesmo artº 49.

Com a entrada em vigor da Lei nº 86/89 desapareceu o instituto da "anotação".

No entanto, o seu artº 13º nº 1 alínea f), estabeleceu a obrigação de sujeição à fiscalização prévia deste Tribunal, entre outros, dos diplomas e despachos relativos a transições, desde que exclusivamente resultantes da reestruturação de serviços da administração central, regional e local.

Poderá daqui concluir-se que a concessão do visto a tais diplomas ou despachos gera a obrigação de pagamento de emolumentos, em quaisquer circunstâncias?

Entendemos que não.

Com efeito, da interpretação das disposições que prevêm a obrigação do pagamento de emolumentos, conforme acima ficou referido, resulta que esse pagamento terá por base um serviço prestado ao particular que dele retire qualquer vantagem económica, ou que independentemente disso, tenha sido consequência de iniciativa sua.

Não é esse o caso das listas nominativas de integração de pessoal que mantenha nos novos quadros a mesma categoria e situação jurídico-funcional do quadro anterior. Com efeito, em tal caso, não só os interessados visados não retiram qualquer proveito, como ainda a actividade desenvolvida pelo Tribunal não teve origem em qualquer acto ou iniciativa sua.

E esta conclusão não resulta, de uma interpretação analógica das normas contidas nas diversas alíneas do § 1º do citado artº5º da Tabela anexa ao Decreto-Lei nº 356/73, as quais, como disposições excepcionais que são, não permitem essa forma de interpretação. Resulta, sim de uma indagação lógicoaxiológica do sentido e do espírito da norma contida no corpo desse artigo, pela via de uma interpretação restritiva cuja aplicação às normas fiscais não é de excluir (neste sentido, v. António Brás Teixeira, Princípios de Direito Fiscal, Vol. I 3ª edição pág. 133).

8. Pelas razões expostas acordam os Juizes deste Tribunal, reunidos em Plenário Geral, em confirmar a decisão constante do acórdão nº 92/94 e formular o seguinte assento:

"No caso de reestruturação dos serviços, não são devidos emolumentos pela concessão do visto à transição do pessoal que mantenha nos novos quadros a mesma categoria e situação jurídico-funcional, ou se dela não resultar qualquer alteração de abonos."

(Prof. Dr. António Luciano Pacheco de Sousa Franco, Presidente) -

(Dr. Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa, Relator)

(Dr. Manuel RaminhoAlves de Melo)

(Dr. Alfredo José de Sousa)

(Dr. Ernesto Rosa Laurentino da Cunha)

(Dr. José Alves Cardoso)

(Dr. João Manuel Fernandes Neto)

(Dr. Manuel António Maduro)

(Dr. Manuel Cruz Pestana de Gouveia)

(Dr. Arlindo Ferreira Lopes de Almeida)

(Dr. João Pinto Ribeiro)

(Dr. Adelina de Sá Carvalho)

(Dr. José Faustino de Sousa)

Fui presente:

(Dr. Fernando José de Carvalho Sousa)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencido. Votaria um assento com um sentido precisamente oposto por considerar que a letra do artº 5º do Decreto-Lei n 356/73 de 14/7 não permite, na óptica do expresso no artº 9º n 2 do Código Civil atingir a dimensão legal defendida no Acórdão.

(José Manuel Peixe Pelica)

DECLARAÇÃO DE VOTO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO NO. 8/94

Votei vencido por entender que o assento deveria ter sido tirado no sentido oposto àquele que fez vencimento, isto é, no sentido de que no caso de reestruturação de serviço são devidos emolumentos pelo "visto" a que haja lugar.

Efectivamente, o artigo 5º da Tabela anexa ao Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho de 1973, estabelece que são devidos emolumentos "pela

concessão de visto em diplomas, despachos e contratos de pessoal, incluindo os de prestação de serviços e, de uma maneira geral, em todos os actos de que resultem abonos ou remunerações mensais".

Trata-se de disposição bastante aberta que, como da sua transcrição resulta, faz surgir a obrigação de emolumentos sempre que do acto visado resulte abono ou remuneração mensal, mesmo que sem melhoria patrimonial imediata para o interessado.

É este o sentido natural da Formulação legal e, à falta de quaisquer sinais do legislador que induzam a uma interpretação restritiva, deve ser esse o relevante para a fixação do sentido da lei, tanto mais que, do preceito geral do artigo 9º do Código Civil decorre a presunção de que o legislador se soube exprimir em termos adequados.

De resto, se o sentido do artigo 5º fosse aquele que o "assento" acabou de consagrar, era incompreensível a excepção do seu § 1º alínea b): não estando no âmbito da regra a transferência que não tivesse sido requerida pelo interessado - porque este nenhum proveito teria tirado dela - nada haveria a exceptonar.

A excepção só faz sentido se a situação que integra a sua previsão estiver virtualmente compreendida na regra.

Aliás o confronto da disposição em análise com as que a precederam reforça a interpretação que ora se perfilha.

Efectivamente, no artigo 17º da Tabela nº 2 anexa ao Decreto nº 18962, de 25 de Outubro de 1930 dispunha-se que era devido emolumento pelo "visto" em cada um dos diplomas de nomeação, promoção ou mudança de situação das quais resultasse aumento de vencimento ou remuneração de qualquer espécie, incluindo contratos de pessoal (sublinhado agora).

E o artigo 15º da Tabela nº 2, Cap.II anexa ao Decreto nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933 reproduzia, palavra a palavra, aquela disposição.

Repare-se então que no domínio destas duas disposições o legislador falava, de facto, em aumento de vencimento o que não acontece agora e a diferença não pode deixar de ter significado. E esse é o de reforçar a ideia

de que a obrigação de pagar emolumentos assenta em razões puramente objectivas.

O visto, enquanto formalidade legalmente indispensável à consolidação de certa situação jurídica subjectiva, por natureza proveitosa para o seu titular, acaba sempre por benefício

Daí a razão desta relação de causa e efeito objectiva entre a concessão do visto e a obrigação de emolumentos.

De resto, a tese que fez vencimento abre a porta a casuismos ou situações marginais diversas que, numa linha de coerência com essa mesma tese, merecem tratamentos diferenciados.

É caso para perguntar, por exemplo, como funciona a doutrina do assento naqueles casos em que o funcionário transita para uma mesma categoria, com idêntico vencimento, mas integrado em carreira de melhores perspectivas económicas e funcionais; ou quando a melhoria de vencimento na nova categoria seja inferior ao emolumento legal.

(Manuel António Maduro)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencida com os seguintes fundamentos:

Antes de mais, pelos serviços prestados pelo Tribunal de Contas, nomeadamente pelo visto, são devidos emolumentos, conforme dispõe o artigo 1º do Decreto-Lei nº 356/73 de 14 de Julho, e o artigo 61º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

O artigo 5º do Anexo ao Decreto-Lei nº 356/73, integrado no capítulo II sobre o Serviço de Visto, dispõe que pela concessão de visto em "diplomas, despachos e contratos de pessoal, incluindo os de prestação de serviços e, de uma maneira geral, em todos os actos de que resultem abonos ou remunerações mensais" são devidos os emolumentos nele fixados, encontrando-se elencados no seu § 1º os diplomas e despachos isentos de emolumentos.

Estas isenções resultam hoje, não já deste § 1º, mas da circunstância de tais diplomas e despachos não estarem sujeitos a fiscalização prévia.

A contrario, urge assim concluir que - fora das situações por lei excluídas daquela fiscalização - todos os actos, contratos, minutos e despachos sujeitos a visto nos termos do artigo 13º da Lei nº 86/89 dão lugar, uina vez obtido o, necessário visto, ao pagamento de emolumentos.

Daquela disposição legal interessa, para os casos em apreço, a alínea f) do nº 1 segundo a qual os diplomas relativos a... transições exclusivamente resultantes da reestruturação de serviços estão sujeitos a fiscalização prévia. Em contrapartida, o artigo 14º da Lei nº 86/89, respeitante às isenções de fiscalização prévia, exclui na sua alínea b) as transições de pessoal, com excepção das exclusivamente resultantes da reestruturação de serviços - o que vem tão só reafirmar que no artigo 13º se dispõe.

Neste quadro legal, as transições do pessoal dos quadros dos serviços reestruturados ou extintos, tendo estado sujeitas a visto - o que ninguém contesta - estão também sujeitas a emolumentos.

Com efeito, nada na lei em vigor permite concluir que os emolumentos só são devidos quando do processo, entretanto visado, resultarem benefícios para os interessados. Nem sequer o atrás referido § 1º do artigo 5º do Anexo ao Decreto-Lei nº 356/73 habilita a tal conclusão, atenta a especificidade de cada uma das situações nele elencadas e a natureza excepcional da norma, o que impede a sua aplicação analógica.

Assim sendo, não existindo na Lei nº 86/89 disposição que isente de fiscalização prévia as transições de pessoal que, resultando de uma reestruturação de serviços, não se traduzam em mudança de carreira e/ou categoria profissional - tal mudança daria aliás lugar a uma reclassificação do pessoal, também ela sujeita a visto, e não a uma mera transição - a concessão de visto deve determinar, para os funcionários transitados, a obrigação do pagamento de emolumentos.

Teria, portanto e em consequência, votado um assento em sentido oposto àquele que fez vencimento, cujos efeitos multiplicadores, em situações paralelas, não tardarão, por certo, a suscitar-se, para não referir já os evidentes riscos de subjectivismo que acabarão por pôr em risco a certeza e equidade que urge imprimir à aplicação da lei.

Maria Adelina de Sá Carvalho

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

(1ª SECÇÃO)

AUTOS DE RECLAMAÇÃO E RECURSOS

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 5/95
(Reapreciação do processo nº 74140/94)

AJUSTE DIRECTO - DIRECÇÃO GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS (DGCI) - INFORMÁTICA

SUMÁRIO

A contratação de uma empresa para, originariamente realizar projectos informáticos, os quais acompanha, intervindo na exploração dos sistemas e na resolução de anomalias, dá a essa empresa uma colocação especial em relação a novos desenvolvimentos dos mesmos projectos informáticos o que fundamenta a contratação por ajuste directo.

Conselheiro Relator
Manuel António Maduro

Processo nº 74140/94
Sessão de 1995.02.19

ACÓRDÃO

1 - Em sessão diária de 24 de Outubro de 1994 este Tribunal ocupou-se do contrato de aquisição de serviços de programação e informática celebrado em 26 de Julho p.p. por ajuste directo, entre a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e a Sociedade ANDERSEN CONSULTING (Portugal), Consultores de Gestão S.A. mas recusou-lhe o visto, com os fundamentos seguintes:

Segundo a alínea b) do artigo 92º nº 1, do Decreto-Lei nº 24/92, de 25 de Fevereiro, o ajuste directo será possível quando, por motivos de especificidade técnica, artística ou salvaguarda de direitos de exclusividade, a prestação apenas possa ser realizada por um único contraente particular.

Não é esse, porém, o caso do contrato em análise já que os próprios serviços referem, na sua informação DSSI-18/94, que a empresa Andersen

Consulting não é a única, mas a que se encontra em melhores condições para a realização do trabalho que constitui objecto do contrato.

Também nos termos da alínea e) do mesmo artigo 92º, nº 1, o recurso ao ajuste directo é possível desde que haja um contrato anterior, precedido de concurso público, celebrado, no máximo, há três anos e que o novo tenha por objecto o aumento do volume da prestação anterior.

Ora, no caso, o anterior contrato invocado para o efeito foi celebrado há mais de três anos (3 de Julho de 1991).

Acresce que o objecto deste que agora está em análise não se enquadra na previsão daquela alínea e), por isso que não se trata de aumento do volume da prestação inicial mas sim de prestação diversa, embora, em certa medida, decorrente da anterior; e considerou-se ainda não decorrer do processo a observância dos artigos 92º nº 3 nem 93º, nº 2, ambos do mencionado Decreto-Lei nº 24/92.

Inconformado com a decisão, dela reclamou atempadamente o Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais com fundamentos que sintetizou assim:

- a) Apenas a "Andersen Consulting" (Portugal) poderia efectuar a prestação em que consiste o presente contrato;
- b) A mudança de contraente lesaria o Estado em dezenas de milhões de contos, comprometendo a possibilidade de serem efectuadas liquidações adicionais de contribuinte ou de correcções efectuadas pela administração fiscal no desempenho das suas atribuições legais;
- c) Poria em causa todo o benefício económico da simplificação e racionalização esperada do projecto que depende da possibilidade de se efectuarem atempada e correctamente as liquidações adicionais bem como de se apreciarem as reclamações gratuitas e recursos que o contribuinte interponha;
- d) A adjudicação a entidade diferente da "Andersen Consulting" (Portugal) criaria na cadeia de irresponsabilização, permitindo o

acesso a mais uma entidade à base de dados em exploração e abrindo o caminho à sua utilização indevida;

- e) Não se pode, a partir de uma mera frase acidental contida em informação junta ao processo, e prescindindo da análise de toda e demais documentação e natureza do contrato, concluir que pode ser realizado por outros contraentes além da empresa adjudicatária;
- f) Foi, assim, integralmente respeitado o artigo 92º nº 1 alínea b) e a alínea c) do mesmo número;
- g) O ajuste directo com negociação foi autorizado pelo seu despacho de 18 de Maio de 1994 pelo que foi respeitado o artigo 92º, nº 3, do Decreto-Lei nº 24/92; e que a sessão de negociação no âmbito do ajuste directo ocorreu em 17 de Junho de 1994, pelo que ainda não tinha passado o prazo de três anos previstos no artigo 92º, nº 2, alínea e) daquele diploma.

Pede, a terminar, que a reclamação seja julgada procedente e, em consequência, concedido o visto.

Em seu douto parecer de fls. 39 e 40 o Exmº Procurador-Geral Adjunto em serviço nesta Instância perfilhou parte da argumentação do Exmº. reclamante e pugnou pela revogação da decisão reclamada.

Decidindo, corridos que estão os vistos legais.

2 - Tal como emergem do processo, os factos relevantes são os seguintes:

Segundo os Serviços, na sequência de concurso público e por despacho do Primeiro Ministro, de 10 de Abril de 1991, foi autorizada a celebração de contrato escrito com a empresa Andersen Consulting com vista à realização de projectos informáticos no âmbito do IVA e IR, entre os quais o desenvolvimento do novo sistema Informático do IR.

Também na sequência de concurso público (nº 6/92), e por despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de 12 de Junho de 1992, foi adjudicado à empresa Andersen Consulting o desenvolvimento de projectos na área do IRS (contrato 05/93).

Posteriormente, foi superiormente autorizada a celebração de outros contratos com a referida empresa com vista ao desenvolvimento de subsistemas que integram o actual Sistema Informático do I.R.

Para além do desenvolvimento do sistema aquela empresa encarregou-se ainda de todos os trabalhos de exploração e tem participado na resolução de anomalias verificadas na execução das cadeias de tratamento do Sistema.

Com tudo isto Andersen Consulting passou a dispor de um conhecimento total de todo o Sistema Informático do I.R.

Nesta linha veio a ser celebrado o contrato em análise, por ajuste directo.

Entretanto em resposta a este Tribunal, já na fase de instrução do processo, os Serviços insistiram que o objecto do contrato é o projecto "Uniformização da Liquidação do IRS por Ano de Imposto" que constitui um desenvolvimento do sistema existente.

Que a execução deste trabalho por entidade diferente daquela que elaborou a base do sistema implicaria a repetição de serviços já realizados relativos ao levantamento de todo o sistema e aumentaria o risco de incompatibilidade com o sistema global, pela utilização de processos de actuação diferentes, com evidentes prejuízos para o Estado.

Para além de que os prazos de execução teriam de ser alargados significativamente para abranger as horas necessárias ao levantamento da situação.

E rematam que a opção pelo ajuste directo levou em conta o facto de apenas a empresa referida poder executar convenientemente o trabalho pretendido, não obstante a existência no mercado de inúmeras sociedades comerciais a prestar serviços de informática, por se tratar de desenvolvimento de tarefas já realizadas que, atendendo à sua especificidade técnica, não podem ser adjudicadas a outro contraente sem daí resultarem dificuldades gravosas para as condições de utilização do sistema informático de suporte ao Imposto sobre Rendimento.

3 - O Direito

Segundo o artigo 1º, n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 24/92, de 25 de Fevereiro, este diploma aplica-se aos contratos celebrados por pessoas públicas que tenham por objecto, entre outros, a aquisição e locação de bens ou serviços de informática desde que o seu valor estimado, com exclusão de IVA, seja igual ou superior aos limiares em vigor nas Comunidades Europeias.

A celebração de tais contratos será sempre precedida de concurso público ou limitado (artigo 10º, n.º 1, do mesmo diploma) salvo nos casos em que seja permitido recorrer ao ajuste directo.

Destas excepções se ocupou o artigo 92º, e dele cumpre salientar apenas o que se dispõe nas suas alíneas b) e c) pois só estas podem ser, razoavelmente, chamadas a debate na solução do caso em análise.

Segundo a primeira, o ajuste directo pode ter lugar quando, por motivos de especificidade técnica, artística ou salvaguarda de direitos de exclusividade, a prestação apenas possa ser realizada por um único contraente particular; pela segunda o ajuste directo pode ter lugar ainda quando, na sequência de um contrato celebrado e precedido de concurso, se mostre necessário aumentar o volume da prestação inicial, desde que da mudança da contraente particular resultem incompatibilidades ou dificuldades técnicas graves para as condições de utilização ou manutenção de bens já entregues, não se podendo exceder, em todo o caso, um período de três anos.

Como se vê logo a uma imediata aproximação aos textos respectivos, trata-se, num caso e noutro, de previsões legais que relevam de saberes técnicos especializados e cujo uso escapa, em larga medida ao cidadão comum. Que, o mesmo é dizer, nos remetem para o domínio da chamada discricionariedade técnica, onde, como é conhecido, é limitado o poder de sindicar, pelos Tribunais.

Aferir da existência e do grau de especificidade técnica que tornam necessário a adjudicação do serviço a certa empresa; ou concluir pelas incompatibilidades ou dificuldades técnicas graves para as condições de utilização ou manutenção de certos bens pressupõem uma formação técni-

ca e uma sensibilidade para as situações concretas de que os serviços dispõem em grau obviamente bastante mais elevado do que o Tribunal.

Por outro lado, quando a lei fala em prestação que só possa ser realizada por um único concorrente não pretende, decerto, absolutizar a dependência. Pelo contrário: dado o fim que prossegue e a margem de discricionariedade que necessariamente deixa a quem decide, a mesma não pode deixar de apelar à ideia de adequação do meio - a dispensa do concurso - para a consecução do fim a alcançar - a satisfação do interesse público.

Neste quadro parece que o Tribunal não está em situação de afirmar que as razões técnicas invocadas pelo Exm^o reclamante não cabem nos dispositivos por ele citados.

Por isso, e sem necessidade de maiores considerações, acordam em julgar a reclamação procedente e conceder o visto ao contrato em análise.

Diligências necessárias.

Lisboa, 19 de Fevereiro de 1995

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 5/95

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei vencida porque do pedido reapreciatório não se retira qualquer elemento novo que ponha em crise os dois fundamentos da decisão reclamada. Com efeito, não ficou demonstrado que a Andersem Consulting é a única empresa que, por motivos de especificidade técnica, podia realizar a prestação objecto do contrato - como o exige o artigo 92º nº 1, alínea b), do Decreto-Lei nº 24/92, de 25 de Fevereiro, para que possa ter lugar o ajuste directo - mas apenas que é a que estará em melhores condições; o que é coisa diversa.

Por outro, a invocação alternativa da previsão da alínea e) do mesmo nº 1 por parte do reclamante - necessidade de aumentar o volume da prestação inicial, desde que da mudança de contraente particular resultem

incompatibilidades ou dificuldades técnicas gravosas - encontra-se prejudicada pela circunstância de este novo contrato, conforme resulta da proposta que o antecedeu e do próprio clausulado, não versar uma alteração quantitativa (aumento de volume) mas sobretudo qualitativa da prestação inicial.

E mais, exige a citada alínea e) que, em qualquer caso, se não exceda o período de três anos.

Ora, como bem se assinalou na decisão de recusa de visto, entre o contrato inicial invocado pelos serviços no processo inicial e o agora em reapreciação decorreram mais de três anos, pelo que, ainda que se verificasse o requisito material daquela alínea, o que não acontece, ainda assim a exigência temporal, inexistindo, inviabilizaria a sua invocação, questão esta, aliás, não contestada pelo reclamante.

Termos em que teria mantido a recusa de visto.

A JUÍZA CONSELHEIRA,

Maria Adelina de Sá Carvalho

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 15/95

COIMBRA - CONCURSO INTERNACIONAL - DISPENSA DE CONCURSO - MUNICÍPIO - SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS - TRANSPORTE PÚBLICO

SUMÁRIO

As Autarquias Locais ou os Serviços Municipalizados podem ser qualificados como entidades transportadoras para efeitos de dispensa de concurso público internacional, sempre que se dediquem a essa actividade.

Conselheiro Relator
Adelina Sá Carvalho

Processo nº 97064/94
Sessão de 1995.02.21

ACÓRDÃO

1. O Tribunal de Contas, em sessão diária de 23 de Novembro de 1994, recusou o visto, pela Decisão nº 6347/94, ao contrato de fornecimento de cinco autocarros urbanos de passageiros, celebrado entre a **CÂMARA MUNICIPAL DE COIMBRA** e a empresa **AUTO SUECO, Lda**, e no valor de 119.150.000\$00, sem IVA, com fundamento na não precedência de concurso público internacional, exigido face àquele encargo, pelos artigos 1º e 14º do Decreto-Lei nº 24/92, de 25 de Fevereiro, e pela Portaria nº 52/94, de 11 de Março.

Inconformado, veio atempadamente reclamar o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Coimbra, que invocou em síntese:

- a Câmara outorgou no contrato dado que os Serviços Municipalizados de Coimbra, a quem os veículos se destinavam, são por si tutelados;

- não é assim necessária a realização de um concurso público internacional face ao disposto na alínea f) do artigo 2º do Decreto-Lei nº 24/92, tal resultando ainda da Directiva Comunitária nº 77/62, de 21 de Dezembro;
- os SMTUC não auferem, desde 1987, qualquer subsídio estatal à exploração, pelo que a sua frota se encontra com uma idade média avançada, de onde resultam grandes dificuldades para assegurar o transporte dos seus 100.000 utentes.

2. Admitida liminarmente a reclamação, o Digno Representante do Ministério Público emitiu parecer no sentido da sua procedência, porquanto, face à natureza jurídica dos Serviços Municipalizados e à respectiva univocidade com a Câmara Municipal, por um lado, e ao disposto nas Directivas 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE, e no artigo 2º, alínea f), do Decreto-Lei nº 24/92, se deve entender serem os SMTUC uma entidade transportadora terrestre, não estando o contrato sujeito ao regime do concurso público internacional.

3. Corridos os demais vistos legais, cumpre decidir.

3.1. Os factos

Por anúncio publicado no Diário da República de 8 de Março de 1994, os Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra tornaram pública a abertura de um concurso público para aquisição de cinco autocarros de passageiros em conformidade com o caderno de encargos e o programa constantes do processo em reapreciação.

Nas reuniões do Conselho de Administração dos SMTUC de 7 de Julho e 18 de Agosto de 1994, foi deliberado adjudicar o fornecimento dos cinco autocarros urbanos, da marca Volvo, à empresa AUTO SUECO, Lda., pelo preço unitário de 23.480.000\$00.

De acordo com o parecer emitido pela comissão de análise das propostas, a opção por aquele tipo de veículos apoiou-se na existência nos SMTUC de veículos da mesma marca.

Na sequência de tal deliberação, foi outorgado o contrato de fornecimento em 2 de Novembro último, no qual foram partes o Senhor Presiden-

te da Câmara Municipal de Coimbra, em representação do município, e a referida empresa.

3.2. O Direito

Dispõe o artigo 1º do Decreto-Lei nº 24/92, de 25 de Fevereiro, conjugado com artigo 100º do mesmo diploma, ambos na redacção do Decreto-Lei nº 196/92, de 12 de Setembro, que estão sujeitos ao regime de concurso internacional os contratos que tenham por objecto a compra de coisas móveis - alínea a) - e cujo valor estimado, com exclusão do IVA, seja igual ou superior a 200.000 ECU, isto é, 35.649.925\$00, de acordo com a Portaria nº 52/94 (2ª Série), de 23 de Fevereiro (DR, II Série, de 11 de Março de 1994).

Por seu lado, o mesmo Decreto-Lei nº 24/92 veio exceptuar da sua aplicação, entre outros, os contratos celebrados por entidades transportadoras terrestres, aéreas, marítimas e fluviais - alínea f) do seu artigo 2º

A questão central é assim a de saber se a autarquia - ou os seus Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos - pode ser qualificada como entidade transportadora para efeitos da aplicação da referida alínea f) do artigo 2º

Entendemos que sim. Com efeito:

O artigo 1º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, no seu nº 2, define autarquias locais como pessoas colectivas territoriais que visam a prossecução de interesses próprios das respectivas populações, sendo, de acordo com o artigo 2º, sua atribuição tudo o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos daquelas populações.

A lei deixa assim às autarquias um amplo campo para o exercício das suas atribuições, de que a listagem constante do nº 1 do artigo 2º tem carácter meramente indicativo; o exercício de tais atribuições têm como quadro global de referência os próprios interesses das populações, por um lado, e o princípio da unidade do Estado e o regime legal de delimitação e coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, por outro (nº 2 do artigo 2º).

No que respeita a transportes, não constando embora do elenco de atribuições enunciado no n° 1 daquele artigo, a lei faz-lhe expressa referência no artigo 51º, n° 1, alínea h) (redacção da Lei n° 18/91, de 12 de Junho), quando define como competência da Câmara Municipal a fixação de tarifas pela prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados no âmbito do abastecimento de água, recolha, depósito e tratamento de lixos, ligação, conservação e tratamento de esgotos, e transportes colectivos de pessoas e mercadorias.

Parece, assim, possível concluir com segurança que os transportes colectivos de passageiros constituem uma das atribuições que as Câmaras Municipais, designadamente mediante os seus serviços municipalizados, podem exercer.

O exercício desta específica atribuição torna, porém, a Câmara uma entidade transportadora para efeitos da mencionada exclusão da aplicação do Decreto-Lei n° 24/92?

Cumpra, antes de mais, averiguar se as entidades referidas na alínea f) do artigo 2º do Decreto-Lei n° 24/92 são os fornecedores dos bens e/ou serviços objecto dos contratos que constituem o âmbito de aplicação do Decreto-Lei n° 24/92, ou antes as entidades adjudicantes, isto é as pessoas colectivas públicas enunciadas no artigo 1º daquele diploma, na redacção do Decreto-Lei n° 196/92.

Ora, se atentarmos a que o artigo 2º do Decreto-Lei n° 24/92 enuncia os contratos excluídos do âmbito do seu artigo 1º e que este elenca os contratos que, celebrados pelas entidades nele referidas, estão abrangidos pelo regime aprovado por aquele diploma, aquelas excepções só têm sentido referidas apenas às entidades adjudicantes. Isto é: quando na alínea f) se refere "contratos celebrados por entidades transportadoras" estas só podem ser as pessoas colectivas públicas referidas no corpo do n° 1 do artigo 1º

Esta interpretação sai reforçada pela formulação adoptada na Directiva 77/62/CEE, cujo artigo 2º, n° 2, alínea a) (na versão original) dispunha que esta se não applicava "à adjudicação de fornecimentos por organismos que gerem serviços de transportes"; a nova redacção dada àquela norma pelo artigo 3º da Directiva 88/295/CEE manteve aquela linha interpretativa, ainda que noutros termos: "A presente directiva não se applica aos contratos de fornecimento de direito público celebrados por transportadoras

que efectuem transportes terrestres, aéreos, marítimos fluviais", o que foi adoptado pelo artigo 2º do Decreto-Lei nº 24/92.

Assim sendo, deverá no entanto a actividade transportadora, desenvolvida por algumas das entidades enunciadas no artigo 1º do Decreto-Lei nº 24/92, ser a única ou a principal, para poder ser considerada abrangida pela alínea f) do artigo 2º?

A resposta é negativa e resulta do exame conjugado, por um lado, das alíneas h) e i) da mesma disposição legal, onde, nos casos nelas previstos, a lei exige que, para se efectivar a excepção, a actividade operada seja a principal, e por outro da referida alínea f), onde nenhuma exigência deste tipo é feita.

É assim de concluir que uma Câmara Municipal, desde que desenvolva uma actividade transportadora, nomeadamente através de serviços municipalizados, se encontra abrangida pela excepção da alínea f) do artigo 2º do Decreto-Lei nº 24/92, não estando os contratos por si celebrados nessa qualidade sujeitos ao regime deste diploma.

3.3. Face ao exposto, resta averiguar da inserção do contrato em repreciação na citada previsão do artigo 2º

Dispõe o artigo 39º, nº 2, alíneas g) e o), do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, na redacção da Lei nº 18/91, que compete a Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara "municipalizar serviços" e "determinar o número e a compensação dos membros dos conselhos de administração dos serviços municipalizados", competindo à câmara municipal, nos termos do artigo 51º, nº 1, alínea g) do mesmo diploma "designar o conselho de administração dos serviços municipalizados".

Dos elementos documentais disponíveis, conclui-se que os Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra foram criados, por unanimidade e sob proposta do Executivo de 1 de Outubro de 1994, em sequência da separação dos anteriores Serviços Municipalizados de Coimbra em dois - Águas e Saneamento, por um lado, Transportes Urbanos, por outro - na sessão de 29 de Novembro de 1984 da Assembleia Municipal de Coimbra, separação esta que concretizou a partir de Janeiro de 1985. O Senhor Presidente da Câmara Municipal preside igualmente ao conselho de administração dos SMTUC.

Porém, tanto quanto foi possível apurar, tal deliberação, não foi ainda publicada no Diário da República, o que põe em crise a respectiva eficácia, como resulta expressamente dos n.ºs 2 e 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, na redacção dada pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro; tal questão, não tendo, porém, constituído fundamento da recusa de visto, não acarreta por si e nesta sede óbice à conclusão de que o contrato objecto do presente pedido reapreciatório é enquadrável na previsão da alínea f) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 24/92, não se encontrando assim sujeito a prévio concurso internacional.

4. Face ao exposto, acordam os Juizes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, reunida em Plenário, em julgar procedente o presente pedido reapreciatório, concedendo consequentemente o visto ao contrato em apreço.

Emolumentos pelo visto.

Comunique-se.

Lisboa, em 21 de Fevereiro de 1995

RECURSO Nº 1/93

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES - CONTRATO DE AVENÇA - EXCLUSIVIDADE - PESSOAL DIRIGENTE - URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO

SUMÁRIO

A publicitação da oferta de emprego com vista à contratação a termo certo, através da afixação de avisos no átrio dos serviços e em todas as sedes das freguesias do concelho, satisfaz as exigências do artigo 19º, número 1, do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, uma vez que tem subjacente a necessidade de preservar os princípios da igualdade e da igualdade de oportunidades para todos os candidatos, ajustado às características do contrato de trabalho a termo certo.

Conselheiro Relator
Alfredo Menéres Barbosa

Processo nº 412/93
Sessão de 1995.06.20

ACORDÃO

(Reapreciação do processo nº 412/93 - Secção Regional dos Açores)

1. O Senhor Presidente da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo veio, nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 25º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e dos artigos 1º e seguintes da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, requerer a reapreciação da decisão proferida em 31 de Março de 1993 pela Secção Regional dos Açores no processo acima indicado que recusou o visto ao contrato de trabalho a termo certo celebrado com Alberto Branco Cordeiro Toste Machado para a categoria de encarregado de parque de máquinas e viaturas automóveis, ao abrigo do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro.

2. Fundou-se a recusa na circunstância de a publicitação da oferta de emprego ter tido lugar unicamente por afixação do competente aviso no átrio dos serviços, o que, uma vez que o local de trabalho era nas oficinas

municipais, não se revelava o meio mais adequado e idóneo para a publicitação em apreço; e ainda por não ter sido dado cumprimento ao disposto no artigo 2º n.ºs. 1 e 2 do Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro, já que não só não foi indicada no Orçamento da autarquia dotação global necessária à celebração de contrato de trabalho a termo certo - o cabimento foi prestado pela rubrica 01.01.03. (pessoal em qualquer outra situação), a qual abarca outras situações além das emergentes dos contratos a termo certo -, como ainda por não se mostrar que tivesse havido delegação de competência do presidente nos termos do citado nº 2.

3. No seu pedido reapreciatório alega o reclamante, no que toca ao primeiro aspecto considerado, que a afixação do aviso a publicitar a oferta de emprego no átrio dos Paços de Concelho se revelava a forma adequada, já que é a normalmente usada, dada a elevada afluência do público ao local; e o local de trabalho nas oficinas municipais não constituir factor importante a considerar por se tratar de um lugar privado do município ao qual apenas têm acesso os próprios trabalhadores do serviço, para além dos responsáveis directos.

No que toca ao segundo aspecto, encontra-se ele ultrapassado, não só porque na 1ª revisão orçamental aprovada na sessão da Assembleia Municipal de 27 de Abril de 1993 se incluía no Orçamento a dotação global prevista no artigo 2º n.º 1 do Decreto-Lei nº 409/91, como ainda porque a Câmara, na sua reunião de 13 de Maio seguinte delegou no presidente a competência para gerir essa dotação.

Assim, foi prestada nova informação de cabimento na qual já se encontra integralmente respeitado o disposto nos n.ºs 1 e 2 do citado artigo 2º

4. Remetidos os autos a este Tribunal, foi admitido liminarmente o pedido.

Seguidamente foram os autos com vista ao Exmº Representante do Ministério Público o qual, considerando embora que a publicitação da oferta de emprego, nos moldes em que tal feito, deveria ser considerado adequado, entendeu que o pedido não deve merecer provimento, uma vez que entende não estar provado ter sido dado cumprimento ao disposto quer no nº 1 quer no nº 2 do artigo 2º do citado Decreto-Lei nº 409/91.

Corridos que foram os restantes vistos legais, cumpre agora decidir.

5. São os seguintes os factos constantes do processo com interesse para a decisão:

- em 4 de Janeiro de 1993 o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo celebrou com Alberto Branco Cordeiro Toste Machado um contrato de trabalho a termo certo, para a categoria de encarregado de parque de máquinas e viaturas automóveis, para vigorar, por urgente conveniência de serviço desde essa data até 30 de Junho seguinte;

- a oferta de emprego foi publicitada através de aviso afixado no átrio da Câmara e nas sedes de todas as Freguesias do Concelho:

- a informação de cabimento foi prestada pela rubrica 01.01.03 do Orçamento da Autarquia, não tendo à data, o mesmo dotação global necessária à celebração de contratos de trabalho a termo certo, nos termos do nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 409/91, nem tendo o presidente, que outorgou o contrato em representação da Câmara, competência delegada nos termos do nº 2 do mesmo artigo;

- na primeira revisão orçamental aprovada pela Assembleia Municipal em 27 de Abril de 1993, foi introduzida no Orçamento da Autarquia a rubrica 01.01.03.01, destinada a pessoal com contrato a termo certo.

- em 13 de Maio de 1993, a Câmara Municipal deliberou delegar no presidente a competência para gerir a referida dotação orçamental nos termos do nº 2 do mesmo artigo.

- em 14 desse mesmo mês de Maio foi prestada nova informação de cabimento com observância do disposto no citado artigo nº 2 do Decreto-Lei nº 409/91.

6. Dispõe o artigo 9º nº 3, alínea a) do Decreto-Lei nº 184/89 de 2 de Junho, que a contratação de pessoal em regime de contratos de trabalho a termo certo obedece, entre outros, ao princípio da publicidade da oferta de emprego.

Tal determinação resulta, aliás, da necessidade de se observar os princípios de igualdade, consagrado no artigo 13º nº 1 da Constituição, e de igualdade de oportunidades, consagrado, no artigo 58º nº 3 alínea b) dessa mesma Lei fundamental.

Reflexo desses mesmos princípios é também a disposição contida no artigo 5º nº 1 alínea b) do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, segundo o qual os processos de recrutamento e selecção de pessoal obedecem, entre outros, ao princípio de igualdade de condições e oportunidades para todos os candidatos.

Para que esses princípios sejam devidamente respeitados torna-se necessário que o processo de recrutamento de pessoal e as condições a que o mesmo obedece seja publicitado em termos de poder chegar ao conhecimento dos possíveis interessados.

Essa publicitação deverá ser adequada aos fins em vista.

Daí que no processo de recrutamento de pessoal para os quadros se determine que se proceda à publicitação do respectivo aviso de abertura na 2ª. Série do Diário da República e, sempre que possível, através de órgãos de comunicação social de expansão nacional e de folhetos de divulgação, sendo a primeira obrigatória sempre que se trate de concursos externos (artigo 15º n.ºs 1 e 2 do Decreto Lei nº 498/88).

No que toca ao recrutamento de pessoal em regime de contrato administrativo de provimento, dispõe o artigo 17º nº 2 alínea a) do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, que a publicitação da oferta de emprego deverá ser feita em jornal de expansão regional e nacional.

Quanto à oferta de emprego em vista à celebração de contratos de trabalho a termo, estabelece o artigo 19º nº 1 do citado Decreto-Lei nº 427/89, que a sua publicitação deverá ser feita por meio adequado, designadamente em órgão de imprensa de expansão local, regional ou nacional.

Ou seja, conforme a intensidade do vínculo a estabelecer através do processo de recrutamento vai diminuindo também as exigências quanto à sua publicitação se vão reduzindo.

Assim, se no recrutamento para lugares do quadro se exige a publicação do aviso no Diário da República e ainda, sempre que possível, a publicação através de órgãos de comunicação social de expansão nacional - publicação essa obrigatória no caso de concursos externos - e de folhetos de divulgação, já para o caso de se tratar de recrutamento de pessoal em regime de contrato administrativo de provimento apenas é exigido

a publicitação da oferta de emprego em órgãos de comunicação social de expansão regional e nacional. E para o contrato de trabalho a termo certo a lei apenas refere que essa oferta será publicitada "por meio adequado", referindo, a título que deverá ser considerado como meramente exemplificativo ("designadamente") que essa publicitação poderia ser feita em órgão de imprensa de expansão local, regional ou nacional.

Resulta daqui que neste último caso ficará ao critério da entidade que promove o recrutamento, a escolha do meio adequado à sua publicitação. E desta forma só se poderá dizer que ela não observou a exigência de publicitação se o meio utilizado tiver sido manifesta e indiscutivelmente inadequado aos fins em vista.

Só nesse caso, com efeito, se poderá dizer que o princípio constitucional de igualdade de oportunidades não terá sido respeitado.

No caso em apreço verifica-se que, pretendendo a Câmara Municipal de Angra do Heroísmo recrutar, em regime de contrato de trabalho a termo certo, por um período de seis meses, um encarregado de parques de máquinas e viaturas automóveis, procedeu à publicitação da respectiva oferta de emprego através da afixação de editais no átrio do seu próprio edifício e em todas as sedes das Freguesias do Concelho.

Assim tem procedido em casos análogos; e não se vê que, dado o tipo e duração do contrato a celebrar, bem como os hábitos e características locais, outra forma de publicitação fosse mais adequada.

Deste modo, é de concluir que com a publicitação feita nos termos referidos, a autarquia deu cumprimento ao estabelecido no artigo 19º n.º 1 do aludido Decreto-Lei n.º 427/89.

7. Abordemos, agora, o segundo ponto em que a recusa de visto se fundamentou - o não cumprimento do disposto no artigo 2º n.ºs 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 409/91.

Quanto a ele, o reclamante não contesta a bondade da decisão. E, por isso, limitou-se a dar cumprimento à lei, não só fazendo incluir no Orçamento da Autarquia uma dotação reservada expressamente à celebração do contrato de trabalho a termo certo, como ainda obtendo do executivo da Câmara a necessária delegação de competência para gerir aquela dotação.

É certo que, se no que respeita à alteração orçamental o reclamante juntou ao processo fotocópia de revisão orçamental aprovada pela Assembleia Municipal em 27 de Abril de 1993, no que toca à delegação de competências limitou-se a referir, no seu pedido reapreciatório, a deliberação tomada nesse sentido pela Câmara na sua reunião de 13 de Maio de 1993. No entanto, não se levantando qualquer dúvida sobre tal deliberação, não deverá a mesma deixar de ser aqui considerada.

Finalmente, na sequência de tais actos foi aposta ao contrato nova informação de cabimento, da qual resulta ter sido agora observado o disposto nos n^{os} 1 e 2 do citado artigo 2^o do Decreto-Lei n^o 409/91.

8. Em face de todo o exposto, acordam os Juízes deste Tribunal em dar provimento à presente reclamação e, conseqüentemente em conceder o visto ao contrato de trabalho a termo certo celebrado entre a Câmara Municipal de Angra do Heroísmo e Alberto Branco Cordeiro Toste Machado que dela constituiu objecto.

Emolumentos pelo visto

Comunicações necessárias

Lisboa, 20 de Junho de 1995

RECURSO Nº 1/95

EMOLUMENTOS - ISENÇÃO - TRANSIÇÃO DE PESSOAL.

SUMÁRIO:

- 1 - Decorre do artº 5º do Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho que os emolumentos nada têm a ver com benefícios ou obtenção de utilidades e são tão só determinados pelo despacho (ou outro acto) que garanta a obtenção de abonos ou remunerações.
- 2 - Actos de que resultam abonos, são todos os que fundamentem pagamentos maiores ou menores - pouco interessa - do que os anteriormente percebidos.
- 3 - Constituem excepção à regra do artº 5º do Decreto-Lei nº 356/73 segundo a qual “Pela concessão de visto em despachos e de uma maneira geral em todos os actos de que resultem abonos ou remunerações mensais” são devidos emolumentos, as hipóteses previstas no § 1º do mesmo artigo e só essas, sendo certo que as mesmas não são passíveis de aplicação analógica comportando apenas interpretações extensivas (artigo 11º do Código Civil).

Conselheiro Relator
José Peixe Pelica

Sessão de 19 Março 1995

RECURSO Nº 1/95 — REMOL (Acórdão nº 183/94)

1. Acordam na 1ª Secção do Tribunal de contas.

Por Acórdão de 20.12.94, foi indeferido o pedido de isenção de emolumentos formulado entre outros por EMILIO FELIZARDO MARTINS DE LIMA, ADÉLIA BRANCO LINO GONÇALVES DE LIMA E CARLOS FILIPE AMARO FERNANDES.

O indeferimento baseou-se no entendimento de que, apesar do acto em análise respeitar a uma mera transição para igual categoria, o mesmo estava sujeito a emolumentos.

Desse acórdão reclamam os referidos interessados que sustentam.

A transição ocorreu nos termos do artº 1º n.ºs. 2 e 3 do Decreto-Lei nº 148/93 de 3 de Maio.

Os reclamantes transitaram para a mesma carreira e categoria que detinham anteriormente no organismo extinto.

A iniciativa foi apenas da Administração e no interesse desta.

Tudo isto deve levar a que os interessados sejam isentos de emolumentos.

Prossecutivamente o Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal sustentou que o mesmo deve merecer provimento.

2. Dos elementos contidos nos autos pode reconhecer-se factualmente o seguinte.

Pelo Decreto-Lei nº 148/83 de 3 de Maio foi extinto o Centro de Identificação Civil e Criminal.

O pessoal deste Centro transitou para a Direcção-Geral dos Registos e Notariados.

Por despacho de 31 de Maio de 1993, do Senhor Ministro da Justiça os interessados acima referidos transitaram daquele Centro para a mencionada Direcção-Geral.

Os interessados citados transitaram para idêntica categoria profissional e não obtiveram pela transição qualquer melhoria de vencimento ou remuneração.

3. O dever de obediência à lei e a impossibilidade de afastamento desta sob pretexto de ser injusta ou imoral referenciados no artº 8º do

Código Civil constitui um afloramento, dum princípio plenamente válido em qualquer das vertentes do Direito Português.

Por outro lado, na correcta interpretação das leis embora não se deva ter apenas em conta o elemento literal, existe uma limitação indiscutível:

Nenhuma interpretação do pensamento legislativo é admissível se não tiver no preceito “um mínimo de correspondência verbal” (artº 9º nº 2 do Código Civil).

Ainda interessará fixar que as normas excepcionais (as que contêm uma disciplina oposta à que vigora para o comum das relações do mesmo tipo - v.g. Pires de Lima e Varela in Noções Fundamentais Iº/70) não são passíveis de aplicação analógica, embora possam suportar interpretações extensivas (artº 11º do Código Civil).

4.O artº 5º do Decreto-Lei nº 356/73 de 14 de Julho proclama que “Pela concessão do visto em despachos e de uma maneira geral em todos os actos de que resultem abonos ou remunerações mensais ...” são devidos emolumentos.

Actos de que resultam abonos, são todos os que fundamentem pagamentos maiores ou menores - pouco interessa - do que os anteriormente percebidos.

Quer isto significar que como regra os emolumentos nada têm a ver com benefícios ou obtenção de utilidades e são tão só determinados pelo despacho (ou outro acto) que garanta a obtenção de abonos ou remunerações.

Fora desses casos, em regime de verdadeira excepção a lei só aceita as hipóteses relatadas no § 1º, nenhuma das quais se refere às transições.

5. Terá agora de se aplicar ao caso em apreço os princípios atrás referidos.

Os subscritores da reclamação foram objecto de transição do Centro de Identificação Civil e Criminal para o quadro de pessoal da Direc-

ção-Geral dos Registos e Notariado e não formularam qualquer pedido para tanto nem lhe adveio disso benefício.

Que dizer?

Que para além da valoração ética, o acto está sem dúvida sujeito a emolumentos visto não integrar quaisquer das excepções apontadas.

Comunique-se.

Lisboa, 19 de Abril de 1995.

(José Manuel Peixe Pelica) - RELATOR

(Alfredo de Sousa)

(Manuel António Maduro)

(Maria Adelina de Sá Carvalho)

(Fernando José de Carvalho Sousa)

(Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa)

Fui Presente

José Manuel Pereira Bártolo

VOTO DE VENCIDO

Vencido. Votaria a procedência do recurso pelas razões constantes do acórdão 92/94, anexo à decisão reclamada.

Alfredo José de Sousa

ACÓRDÃOS DE VISTO

ACORDÃO Nº 30/95

EXECUÇÃO DO CONTRATO - FASES - PRAZO - VISTO

SUMÁRIO

1. É admissível contratar a execução de um fornecimento como uma primeira fase de um projecto com diversas fases se cada fase representar um determinado bem ou uma determinada universalidade susceptível de funcionar nas fases seguintes. Já não é admissível que um determinado bem ou universalidade sejam divididos em fases com o objectivo de iludir as regras sobre concursos públicos.
2. É admissível que um contrato preveja a sua data de execução, mesmo que esta se releve anterior ao visto desde que o responsável declare que não existiu qualquer execução material ou financeira do mesmo.

Conselheiro Relator
Adelina Sá Carvalho

Processo nº 93867/94
Sessão de 1995.02.07

O Tribunal de Contas, em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 7 de Fevereiro de 1995, examinou o contrato celebrado entre a **Câmara Municipal da Maia** e a empresa **MECANIPOL - Equipamentos para Indústria de Carnes, Lda**, cujo objecto é o fornecimento e montagem de equipamento de desmancha de carne bovina para a sala de desossa e desmancha - 1ª fase, no valor de 34.580.000\$00 acrescido do IVA.

O contrato em apreço suscita duas ordens de questões:

A primeira respeita à circunstância de o contrato surgir como referente a uma 1ª fase do fornecimento e montagem do referido equipamento o que consequentemente pressupõe, pelo menos, uma 2ª fase. Ora, atento o

valor fixado para o preço, base - 32.300.000\$00 - e o limite fixado, com efeitos desde 1 de Janeiro de 1994, para os concursos sujeitos ao regime comunitário - 35.649.925\$00 (cfr. alínea b) do nº1 da Portaria nº52/94 - II Série, publicada no Diário da República, de 11.3.94) - foi a Câmara solicitada a esclarecer a abertura de concurso limitado para esta 1ª fase, quando, encontrando-se o contrato perto do limiar que obriga a concurso internacional e determinando o artigo 6º do Decreto-Lei n 24/92, de 25 de Fevereiro, não ser permitida a cisão do valor ou do número das prestações quando da mesma resulte a inaplicabilidade do artigo 5º referente à estimativa do valor global dos contratos, não se vislumbrava a viabilidade de uma 2ª fase.

A esta questão respondeu o Senhor Presidente da Câmara que o número de unidades a adquirir de momento, no valor de 34.580 contos, era o constante desta 1ª fase, sendo o faseamento motivado pela indisponibilidade de uma verba que suportasse o encargo com a totalidade do equipamento, sendo o agora adquirido suficiente para pôr em funcionamento o matakou municipal.

Concluía, sobre este assunto, aquele edil que, aquando da 2ª fase e se ela chegar a existir, é que se poderá recolocar a questão.

Há assim que concluir que - nos termos da deliberação da Assembleia Municipal da Maia sobre plafonds para concurso público e ainda ficando quer o valor estimado, quer o valor final do fornecimento, aquém do limiar fixado na Portaria nº52/94 - a precedência, neste contrato, de concurso limitado não suscita, nesta fase e de momento, objecções de ordem legal.

Finalmente, e no que se refere ao segundo problema suscitado, resultou ele da cláusula 4ª do contrato onde se prevê que o prazo de entrega é de 60 dias contados a partir da outorga do contrato, que ocorreu em 18 de Outubro de 1994, de onde se afigurava resultar que teria havido produção de efeitos materiais antes do visto e mesmo antes da entrada do processo neste Tribunal, que ocorreu em 19 de Janeiro último.

Questionado também sobre a matéria, o Senhor Presidente da Câmara remeteu a este Tribunal declaração de que o contrato não produziu ainda quaisquer efeitos, aguardando o visto; juntou também, conforme pedido, nova declaração de cabimento, agora reportada ao ano económico de 1995.

Assim e face ao teor da referida declaração e ao mais que se deixa exposto, acordam os Juízes da mencionada Subsecção, por maioria, em **conceder o visto** ao contrato em apreço.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Adelina Sá Carvalho

Alfredo José de Sousa

Manuel António Maduro

/MFB

DECLARAÇÃO DE VOTO

Vencido. Recusaria o visto por entender que o contrato contém uma cláusula (a 4ª) ilegal por prever efeitos jurídicos antes do visto.

Manuel António Maduro

ACORDÃO Nº 35/95

CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO - EFICÁCIA DO ACTO - RETROACTIVIDADE - URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO

SUMÁRIO

1. Desde a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo podem atribuir-se ao acto administrativo efeitos anteriores à sua emissão.
2. Fica assim afastada a anterior jurisprudência do Tribunal que não admitia tais efeitos mesmo em casos de urgente conveniência de serviço.

Conselheiro Relator
Manuel António Maduro

Processo nº13179/95 e out.
Sessão de 1995.02.14

1 - Em sessão de Subsecção de 14 de Fevereiro, o Tribunal de Contas ocupou-se dos despachos de nomeação de José Clemente Gomes e de José Armando Machado Aparício para as funções de Consultor do GAFEEP-Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas.

Tal nomeação foi feita em regime de comissão de serviço, nos termos do artº 5º, nº 2, alínea a) do Decreto-Lei nº 99/87, de 5 de Março, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 21/89, de 19 de Janeiro; e do artº 7º, nº 1 alínea b) do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro.

Os despachos de nomeação foram proferidos em 18 de Janeiro de 1995, por urgente conveniência de serviço, para produzirem efeitos a partir de 2 desse mês.

2 - Durante longo período constituiu jurisprudência pacífica deste Tribunal o entendimento de que, mesmo no caso de urgente conveniência

de serviço, ao acto administrativo não poderia atribuir-se efeitos anteriores à sua própria emissão.

Acontece, porém, que a questão deve ser vista hoje a nova luz, face ao disposto no artº 128º do Código do Procedimento Administrativo, designadamente o seu nº 2, alínea a).

No caso não está demonstrado que esta disposição seja inaplicável. E porque assim é acorda-se em conceder o visto às nomeações em referência.

Os Juízes Conselheiros

OBRIGAÇÕES GERAIS

ACÓRDÃO N.º 23/95

EMPRÉSTIMO PÚBLICO - OPERAÇÃO SWAP - OBRIGAÇÃO GERAL

SUMÁRIO

É aceitável, embora não recomendável, a referência formal a um prazo aplicável a um empréstimo, sem que haja uma fixação definida do referido prazo, desde que se esteja no âmbito de dívida fundada.

Conselheiro Relator
António de Sousa Franco

Processo n.º 4289/95 e out.
Sessão de 1995.01.31

Obrigação Geral correspondente a «empréstimos externos»: 400 milhões de contos; Obrigação Geral - «Obrigações de Tesouro (OTRV)» - 1995-1999: 250 milhões de contos; Obrigação Geral - «Obrigações de Tesouro (OT)»: 1 500 milhões de contos; Portaria equiparada a Obrigação Geral - «Certificados de Aforro»: 340 milhões de contos; Portaria equiparada a Obrigação Geral - «Certificados Especiais de Dívida Pública a favor do Sinking Fund»: 12 milhões de contos.

1. Para efeitos de fiscalização prévia, nos termos dos art.ºs 12.º n.º 1 e 13.º n.º 1 alínea a) da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, foram enviados pela Direcção-Geral da Junta de Crédito Público ao Tribunal de Contas, dando entrada em 13.01.1995 (com excepção do Proc.º n.º 9402/95) os processos acima identificados.

Apesar de individualizados, tanto pela natureza da fiscalização prévia como por uma complementaridade de fundamento legal e objecto — pois que representam os aspectos fundamentais da emissão de dívida pública para todo o ano económico de 1995 —, entende-se que nada obsta — e alguma vantagem, celeridade e apreciação global daí poderá resultar — a que o Tribunal os aprecie conjuntamente e sobre eles decida de uma só

vez, aplicando o princípio da simultaneidade de apreciação que corresponde à prática formal da apensação.

Em matéria de fiscalização prévia tal tem sido a prática corrente e nenhuma regra ou princípio se lhe opõe.

2. Os empréstimos são contraídos ao abrigo de autorização parlamentar constante dos art^{os} 74º, 75º e 76º da Lei nº 39-B/94, de 27 de Dezembro — Lei do Orçamento para 1995, como lei de autorização para a contratação de empréstimos de dívida fundada.

Além das condições gerais constantes dos preceitos referidos, foram definidas condições complementares pelos seguintes preceitos:

-Resolução do Conselho de Ministros nº 1-A/95 (RCM nº 1-A/95), de 05.01.1995, publicada no Suplemento ao *Diário da República*, I Série-B, nº 9, de 11.01.1995, pág. 152(2) - autorização de uma linha de crédito ou outra ao abrigo da autorização parlamentar para contrair empréstimos externos, até ao montante equivalente a 250 milhões de contos;

-Resolução do Conselho de Ministros nº 1-B/95 (RCM nº 1-B/95), de 05.01.1995, publicada no Suplemento ao *Diário da República*, I Série-B, nº 9, de 11.01.1995, pág. 152(2) e 152(3) - autorização de empréstimos titulados por «Obrigações do Tesouro - OT» até ao montante de 1 500 milhões de contos (empréstimos internos);

-Resolução do Conselho de Ministros nº 1-C/95 (RCM nº 1-C/95), de 05.01.1995, publicada no Suplemento ao *Diário da República*, I Série-B, nº 9, de 11.01.1995, pág. 152(3) - autorização para a contratação de empréstimos amortizáveis representados por obrigações, notas, outros títulos ou contratos até ao montante equivalente a 500 milhões de contos;

-Resolução do Conselho de Ministros nº 1-D/95 (RCM nº 1-C/95), de 05.01.1995, publicada no Suplemento ao *Diário da República*, I Série-B, nº 9, de 11.01.1995, pág. 152(3) e 152(4) - autorização para a emissão até ao montante de 12 milhões de contos de certificados especiais de dívida pública a favor do *sinking fund*, constituído pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública representativos de importâncias entregues por esse Fundo ao Tesouro;

-Resolução do Conselho de Ministros nº 1-E/95 (RCM nº 1-C/95), de 05.01.1995, publicada no Suplemento ao *Diário da República*, I Série-B, nº 9, de 11.01.1995, pág. 152(4) - autorização para iniciar um empréstimo interno amortizável designado por «Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV), 1995-1999» até ao montante de 250 milhões de contos;

-Resolução do Conselho de Ministros nº 1-F/95 (RCM nº 1-C/95), de 05.01.1995, publicada no Suplemento ao *Diário da República*, I Série-B, nº 9, de 11.01.1995, pág. 152(4) - autorização de emissão no ano económico de 1995 de «Certificados de Aforro» até ao montante de 340 milhões de contos, ficando o Ministro das Finanças autorizado a emitir por portaria a respectiva obrigação geral.

3. Por despacho do Conselheiro Relator foi o processo à Contadoria-Geral do Visto, vindo informado com a Informação nº 2/95 - CGV/2ª, de 16.01.1995, sobre a qual incidiu despacho de devolução, e em execução deste foi enviada fotocópia da referida Informação às Direcções-Gerais do Tesouro e da Junta de Crédito Público do Ministério das Finanças para alegarem o que houvessem por conveniente, o que ambas fizeram — a Junta de Crédito Público por ofício junto aos autos em 18.01.1995 e a Direcção-Geral do Tesouro por ofício de 17.01.1995, junto aos autos em 18.01.1995.

Sobre ambos recaiu a 2ª Informação das mesmas técnicas superiores da Contadoria-Geral do Visto, com a concordância do Exm^{os} Contador-Geral e Subdirector-Geral, a qual subiu ao Conselheiro Relator que despachou em 19.01.1995 através do Despacho-DP nº 5/95, que se transcreve:

«Visto.

«1. A nova redacção do artº 15º nº 6 da Lei 86/89, de 8/9, introduzida pela Lei 7/94, de 7 de Abril, apenas permite a devolução do processo por uma vez, a qual se mostra feita.

«2. Cópias aos Exm^{os} Conselheiros Vice-presidentes e Conselheiros Adjuntos da 1ª Secção, para agendamento quando estiver pronto o projecto de acórdão, dadas as dúvidas existentes.

«3. Sem prejuízo de estudo mais apurado, é de admitir a possibilidade de uma recusa. A impossibilidade de nova devolução, referida no nº 1, tem este efeito inquestionável.

«4. Comunique-se este despacho com as informações, pareceres e respostas da DGT, a S. Ex^a o Ministro das Finanças. Quererá o Governo modificar alguma coisa? Ou, se o Tribunal se inclinar nesse sentido, preferirá a eventual recusa do visto, que lhe não permitirá emitir dívida pública?

«19.1.1995».

Em 23.01.1995 entrou nos Serviços do Tribunal o processo nº 9402/95, substituindo o processo nº 4288/95, com nova Obrigação Geral de empréstimo externo, até ao limite de 400 milhões de contos, e novo mapa do endividamento público em 1995, sobre os quais recaem a 3ª Informação, de 23.01. 1995, bem elaborada, tal como as anteriores, pelos técnicos da Contadoria-Geral de Visto da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

Não havendo qualquer outro movimento processual, e tendo o processo sido distribuído pela forma habitual aos Exm^{os} Conselheiros Adjuntos e agendado pelo Exm^o Conselheiro Vice-Presidente da 1ª Secção, por delegação do Conselheiro Presidente, está ele em condições de ser apreciado e decidido.

4. Recorde-se que o artº 13º nº 1, alínea a) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, diz que devem ser remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia "as obrigações gerais da dívida fundada, bem como os contratos e outros instrumentos de que resulte o aumento de dívida pública das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal ou modificação das condições essenciais a que estiverem submetidos os empréstimos públicos", precisando o nº 2 do mesmo artº 13º da Lei nº 86/89 que "para efeitos da alínea a) do nº 1, consideram-se condições essenciais as que se reportam ao montante, ao capital, à taxa de juro, à finalidade, à moeda e à espécie da dívida". Por seu lado, a Lei nº 12/90, de 7 de Abril, interpretando e densificando o que consta do artº 164º, alínea d) da Constituição, precisa que "as condições gerais dos empréstimos a emitir pelo Estado em cada exercício orçamental são estabelecidos por lei da Assembleia da República de que deve constar obrigatoriamente o seguinte: a) - o montante

máximo global dos empréstimos a emitir ou acréscimo de endividamento deles resultante; b) - a finalidade dos empréstimos; c) - os sublimites relativos a empréstimos internos e externos; d) - os sublimites relativos a empréstimos de curto prazo, médio e longo prazo e não amortizáveis; e) - o limite dos encargos a assumir com os empréstimos a emitir, podendo aquele ser referido às condições de mercado; f) - os potenciais tomadores dos empréstimos considerados segundo as seguintes grandes categorias: instituições de crédito, incluindo o Banco de Portugal, outras instituições financeiras, público residente e instituições e público não residentes". É o que foi feito pela Lei do Orçamento para 1995, *supra* referida. Por outro lado, o artº 2º da mesma Lei nº 12/90, de 7 de Abril, dispõe que "o Conselho de Ministros deve definir através de Resolução as condições específicas de cada empréstimo, tendo em conta as condições e os mecanismos do mercado", o que se mostra feito pelas Resoluções antes referidas.

Passemos, pois, a apreciar as situações individualizadas conforme resultam dos processos *sub judice*.

5. Começemos pelo Processo nº 4 288/95 relativo a «empréstimos externos» (cfr. Informação nº 2/95 - CGV/2º, fls. 2 a 4 e respostas sobre ela incidentes) e pelo Processo nº 9402/95, que o substituiu.

Aponta-se a fls. 2 da referida Informação que as taxas de juro, fixas ou variáveis, o processo de colocação dos empréstimos, as moedas e os prazos de pagamento de juros ficam relegados para despacho do Ministro das Finanças, que deve definir condições que sejam as correntes no mercado para operações de prazo e riscos semelhantes. O Tribunal não é informado da existência ou do conteúdo de semelhante despacho.

Quanto às finalidades, refere-se, no nº 6 da Resolução do Conselho de Ministros nº 1-C/95, que o empréstimo será aplicado na cobertura das necessidades de financiamento previstas no artº 74º da Lei nº 39-B/94.

Por outro lado, observa-se a fls. 3 que a Resolução do Conselho de Ministros nº 1-C/95 não cobre dois aspectos destacados na Informação e que estão contemplados na Obrigação Geral.

Na primeira condição desta estipula-se a forma de representação dos empréstimos que será inicialmente feita por notas promissórias globais temporárias, a substituir oportunamente por títulos ao portador ou outra forma contratada.

A condição 8ª, por seu lado, permite que aos empréstimos sejam associadas operações de «swap» do regime de taxa de juro, divisas e de outras condições contratuais. Salientam ainda acertadamente as técnicas da Contadoria-Geral do Visto que a autorização de emissão destes empréstimos abrange qualquer tipo contratual, quer seja representado por obrigações, notas e títulos, quer seja consignado em contratos, observando que "tal menção aos contratos não poderá, de qualquer forma, isentar posteriormente tais documentos da fiscalização prévia deste Tribunal".

Observam ainda os técnicos que "os prazos aplicáveis aos empréstimos deveriam ser determinados, aliás como tem sucedido em casos idênticos, já que essa é uma das condições essenciais dos empréstimos que importa fixar".

E afirmam ainda, a fls. 4, que "a Obrigação Geral ora em apreço, bem como a RCM em que se fundamenta, não determina o valor máximo dos empréstimos. Efectivamente, diz-se que a autorização de contracção dos empréstimos terá como limite o montante equivalente a 500 milhões de contos, mas em termos de fluxos líquidos anuais". Observam os técnicos que "a menção a limites em termos de fluxos líquidos anuais é usualmente utilizada no articulado orçamental para os exclusivos efeitos da determinação dos contingentes orçamentais" e que "na prática, a presente Obrigação Geral contém uma autorização que não terá como limite máximo os citados 500 milhões de contos, podendo ir para além deles até ao montante máximo do contingente contabilizado em termos de fluxos líquidos anuais (cfr. artº 76º da Lei nº 39-B/94)". Confrontada com estas dúvidas, a Direcção-Geral do Tesouro afirma a fls. 1 do seu ofício de 17.01.1995 que é necessário que se proceda primeiro à emissão de um título global e temporário para depois fazer a emissão dos títulos ao portador. Conhecendo o mercado financeiro, aceita-se esta consideração. Nada obstará a que as formas de representação constassem, como seria mais curial, da Resolução do Conselho de Ministros e não apenas da Obrigação Geral, o que não colocaria qualquer dificuldade de ordem técnica, pois o processo de colocação no mercado e a forma de representação seriam os mesmos, e seriam compatíveis com a importância da forma de representação, mesmo que ela não fosse rigorosamente exigida pelas disposições acima referidas, que fixam quais as condições gerais que devem obrigatoriamente constar de lei ou as condições específicas que poderão constar de Resolução do Conselho de Ministros. A importância da forma de representação não justifica que a Obrigação Geral possa fixá-la independentemente

da Resolução do Conselho de Ministros. Mas o Tribunal limita-se a recomendar para o futuro que assim se proceda, sem que, só por este motivo, devesse deixar de se visar a Obrigação Geral em análise.

Têm também razão, por outro lado, os Serviços quando afirmam que a utilização da Obrigação Geral também pode ser feita através de contratos, entendendo-se, nesse caso, que os contratos devem ser especificamente sujeitos à autorização do Tribunal de Contas, pelo que o eventual visto da Obrigação Geral apenas cobrirá a emissão e colocação de obrigações, notas e outros títulos representativos, mas não a celebração de contratos. Esta observação deve ser feita em termos de interpretação e recomendação, mas também ela não obstará ao visto da Obrigação Geral em análise, pois da sua inobservância não decorre vício gerador de invalidade.

Mais importante é a referência à condição 3ª, que permite que aos empréstimos sejam associadas operações de «swap» do regime da taxa de juro, divisas e outras condições contratuais. É evidente que essas operações podem incluir-se na renegociação das condições dos empréstimos referidas no artº 79º, alínea d) da Lei nº 30-B/94, de 27 de Dezembro, e que, conforme afirma a fls. 2 o ofício da Direcção-Geral do Tesouro, "a Obrigação Geral autoriza desde logo que sejam celebradas operações de «Swap» que devem logo constar do título jurídico que expeça as condições de emissão dos empréstimos externos, as quais devem ser conhecidas pelo Tribunal de Contas".

Aceita-se — nem está em causa no processo, como o não poderia estar — que o Ministro das Finanças está autorizado a celebrar contratos de escambo ou troca (swap) financeira por esta disposição. Mas, representando aqueles — quando representarem, o que sucederá na generalidade dos casos, modificação das condições gerais, nos termos do nº 2 do artº 13º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro — só podem produzir efeitos financeiros depois de serem visados pelo Tribunal de Contas, como decorre expressamente da referida lei e resultaria, aliás, dos princípios gerais, segundo os quais a modificação de condições gerais sujeitas a visto é ela própria também carecida de visto para poder produzir qualquer espécie de efeito financeiro. Nada obstará a que esta cláusula, com o sentido acima referido, fosse visada, advertindo-se todavia seriamente o Governo e os Serviços de que, no presente ano económico como no passado, qualquer operação de «swap» que alterasse condições essenciais dos empréstimos celebrados e não tivesse sido sujeita a visto do Tribunal de Contas seria claramente

ilegal e, não podendo produzir efeitos financeiros por carência de visto, dessa violação da lei decorreriam todas as consequências legais pertinentes. Neste caso a observação feita pelos Serviços da Direcção-Geral do Tribunal de Contas é importante, devendo evitar-se, para o futuro, a inclusão na Obrigação Geral de cláusulas equívocas como esta; mas também daqui não resulta — por ser possível interpretar esta cláusula não como uma autorização para a produção de efeitos dessas operações sem visto, mas apenas para a sua negociação — qualquer obstáculo a que a presente Obrigação Geral fosse visada.

Quanto ao carácter vago e indeterminado da autorização e ainda à não fixação de prazos, a esta observação responde a fls 2 a Direcção-Geral do Tesouro:

"Tem-se vindo a assistir nos mercados internacionais ao aparecimento de produtos muito diversificados na óptica da contracção de empréstimos externos, que aconselham a não fixar balizas relativas, designadamente a prazos e a outras condições contratuais, nas Resoluções de Conselho de Ministros e nas Obrigações Gerais, sob pena de se perderem excelentes oportunidades de financiamento com menor custo para os contribuintes.

"Tem sido neste contexto que as Resoluções de Conselho de Ministros e Obrigações Gerais têm evoluído (v.g. nº 2-A/94, de 14 de Janeiro e nº 54-A/94, de 19 de Julho).

"É compreensível a dificuldade sentida na fiscalização prévia pelos órgãos de fiscalização externa «maxime» é o Tribunal de Contas. No entanto, a auditoria aos empréstimos contratados pode ser feita, com vantagem, no âmbito da fiscalização «a posteriori» possibilitando visionar a evolução dos mercados, as condições das contratações feitas e a respectiva legalidade, oportunidade e mérito.

"Por outro lado, há total disponibilidade desta Direcção-Geral para fornecer toda a informação que vier a ser solicitada, inclusivamente a que possibilita o acompanhamento de toda a fase negocial".

O Tribunal compreende o bem fundado desta argumentação numa óptica de gestão. Mas a este Tribunal, em sede de fiscalização prévia, outro critério não importa senão o da legalidade. E a legalidade impõe que

as condições gerais relativas a prazos estejam fixadas, senão por lei, pelo menos pela Resolução de Conselho de Ministros que fixa as condições específicas. É evidente que os prazos podem ter flexibilidade, adequando-se à crescente variação de condições contratuais, e o Tribunal, mesmo por vezes podendo ser criticado, como já o tem sido, pela doutrina por dar excessivas facilidades ao Governo, vem utilizando critérios da maior latitude possível para interpretar com flexibilidade, nos termos da orientação interpretativa que pode extrair-se do artº 1º nº 2 da Lei nº 12/90, de 7 de Abril, as determinações de legalidade na contracção de empréstimos públicos. Não pode, todavia, deixar de considerar que a essencialidade do prazo na relação de empréstimo não permite que ele deixe de ser determinado, ou na Lei, ou na Resolução de Conselho de Ministros que fixa as condições específicas ao abrigo do artº 2º da referida Lei nº 12/90. Por isso não é possível transpor este obstáculo de legalidade. E as considerações sobre a possibilidade de transferir para fiscalização sucessiva aquilo que pode ou deve ser averiguado em fiscalização prévia, podendo ser acertadas numa óptica de conveniência ou oportunidade, não podem ser tidas em conta por este Tribunal quando vão contra a Lei. Adiante se apreciará, porém, quais as consequências a extrair de quanto precede.

Quanto ao contingente especial que define o sublimite anual do endividamento externo, afirma-se a fls. 2 e 3 do ofício de 17.01.1995 da Direcção-Geral do Tesouro que o montante máximo de contracção de empréstimos será constituído pelo limite fixado pelo artº 66º nº 1 (500 milhões de contos) e pelas amortizações externas previstas no montante de 68 milhões de contos, constituindo portanto um limite de endividamento externo global de 568 milhares de contos e observa-se que "o conceito de «fluxos líquidos» permite a amortização antecipada de empréstimos externos, cujas condições sejam gravosas, e a contratação de outros até ao mesmo montante em melhores condições financeiras", pelo que o montante da dívida externa a emitir nestes termos seria de 568 milhões de contos.

A isto respondeu a 2ª Informação dos técnicos da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, datada de 18 de Janeiro de 1995, o seguinte:

"No que toca à questão fundamental, abordada no ponto I-4 da informação antecedente, afirma o Tesouro que a Obrigação Geral em causa abrange a emissão da totalidade da dívida pública externa autorizada nos termos do artº 76º da lei Orçamental, ou seja, 568 milhões de contos.

"- Tal afirmação tem duas consequências, a saber:

"- Em conformidade com os mapas apresentados pelo Tesouro acerca do endividamento público, apenas consideraram aqueles serviços o montante de 500 milhões de contos relativos aos presentes empréstimos externos. Obviamente, a corrigir tal valor de acordo com a afirmação agora produzida, a emissão de dívida para o corrente ano económico excede os limites autorizados, mesmo na perspectiva do Tesouro.

"- Sendo certo que a obrigação geral terá como valor máximo os indicados 568 milhões de contos, então deveria ter sido alterado o texto da dita obrigação geral.

"- Por um lado, conclui-se que a operação em causa esgota o sublimite referido no artº 76º da Lei nº 39-B/94; por outro, o nº 4 da mesma da mesma disposição determina que as utilizações dos empréstimos contraídos com base em autorizações efectuadas em anos anteriores, acrescem aos limites de endividamento fixados no nº 4 e no artigo 74º, desde que não tenham sido destinados à cobertura de despesas orçamentais e à regularização de situações do passado.

"Ora, o Tesouro não parece contabilizar tais utilizações, sendo certo que as mesmas existem. Aliás, o Tribunal de Contas tem visado muitos contratos de empréstimo, a maioria deles celebrados com o Banco Europeu de Investimentos, nesse pressuposto, isto é, apenas contabilizando as utilizações a efectuar no ano económico em que são contraídos.

"No que toca à parte final do ofício da Direcção-Geral do Tesouro, os esclarecimentos aí prestados pouco adiantam relativamente à questão colocada acerca do empréstimo autorizado pela RCM nº 1-A/95" (cfr. referida Informação, fls.2-3).

Sendo perfeitamente legítimo que, sem a natureza de devolução, o conteúdo do processo seja comunicado aos membros do Governo e aos Serviços interessados, assim se fez, tendo sido enviada nova Obrigação Geral, assinada por S.Exª o Secretário de Estado Adjunto e do Tesouro em 20 de Janeiro de 1995, em substituição da que integrava o processo nº 4288/95, a qual foi processada com a referência *Procº nº 9402/95*, a qual difere do texto anterior pela eliminação do montante de emissão titulado, o qual passa de 500 para 400 milhões de contos, eliminando-se, ainda, a referência anterior aos fluxos líquidos anuais. Conforme a 3ª Informação (nº 2/95-CGV/2ª), datada de 23.01.1995, das técnicas da Contadoria-Geral do Visto, além desta verificação: "(...) mantêm-se todas as questões expos-

tas nas informações que anteriormente recaíram sobre estes processos, acrescentando-lhes um novo problema, que consiste na discrepância agora verificada entre o texto da nova Obrigação Geral e a Resolução do Conselho de Ministros (RCM nº 1-C/95) em que a mesma se baseia no que toca ao montante de emissão autorizada. Efectivamente, uma Obrigação Geral constitui um título que fundamenta a responsabilidade pela emissão de um determinado empréstimo, cuja contracção é autorizada pelo Governo da República. Ora, não parece correcto que um aspecto fundamental de um empréstimo obrigacionista, como é o seu valor, seja alterado sem que anteriormente tenha havido uma nova Resolução do Conselho de Ministros estabelecendo esse valor.

"De salientar ainda, que a redução efectuada no montante a emitir de dívida externa, tendo embora reflexos ao nível do saldo final apurado em sede de verificação do respeito pelo contingente previsto no artº 74º da Lei nº 39-B/94, de 27 de Dezembro, nem por isso esse saldo deixa de ter um valor negativo, pois que para alterar essa situação teria sido necessária a fixação dos valores resultantes do produto de emissões de OTRV e OT, a afectar às finalidades do artº 57º da Lei Orçamental, o que, mais uma vez, não foi feito" (cfr. referida 3ª Informação, fls.2).

Cumprе apreciar a situação presente, sem abordar o problema do montante máximo fixado em termos de fluxos líquidos, nomeadamente quanto a saber se é possível uma antecipação por compromisso do cálculo de fluxos líquidos ou se esse cálculo deve ser efectuado em cada momento, face às operações de reembolso ou outra forma de extinção de dívida pública, acrescentando ao contingente de base fixado.

Fazem bem os Serviços em suscitar todas as dúvidas pertinentes. Julga, no entanto, o Tribunal que a discrepância entre a nova Obrigação Geral e a Resolução do Conselho de Ministros em que se baseia, desde que a Obrigação Geral utiliza apenas em parte a autorização resultante, no quadro do artº 76º da Lei nº 39-B/94, de 27 de Dezembro, para a contracção de empréstimos, e nessa utilização respeita o sublimite específico da dívida externa, qualquer que seja o sentido a dar-lhe em termos de aplicação da autorização concedida pela lei autorizadora, são admissíveis, podendo a Obrigação Geral utilizar apenas em parte o contingente fixado pela lei autorizadora e pelas condições específicas fixadas na Resolução do Conselho de Ministros. A discrepância correspondente a uma utilização parcial do montante autorizado, quer no contingente quer na Resolução do

Conselho de Ministros que aprova as condições específicas: é pois uma discrepância legítima, permanecendo por utilizar uma parte, que agora não cumpre definir, do montante autorizado.

Têm os Serviços razão ao dizer que, sem prejuízo do respeito pelo sublimite específico da dívida externa, haverá que apreciar a utilização geral dos contingentes. Mas isso se deixa para mais tarde.

Quanto ao empréstimo externo acima referido, pois, efectuada esta correcção, considera-se que, respeitando ele os sublimites e podendo admitir-se que caiba no contingente geral, sem prejuízo de averiguar se todas as rubricas que determinam o contingente geral estão correctamente fixadas, poderá a Obrigação Geral correspondente a este empréstimo ser visada.

Restará saber em que medida a referência ao prazo corresponde aos requisitos legais. A condição 4ª da Obrigação Geral refere, na versão actualmente em apreço, que "os prazos aplicáveis aos empréstimos poderão ser os correntes no mercado". Há uma referência formal ao prazo, mas não há uma fixação definida de qual ele seja.

O Tribunal entende que, neste domínio como em outros anteriormente referidos, a orientação seguida não é satisfatória, pelo que recomenda que se definam parâmetros ou limites dos prazos de dívida relativamente aos quais o empréstimo é autorizado. Todavia, sendo certo que se tratará de prazos superiores ao horizonte do curto prazo, porque de dívida fundada estamos a cuidar, e que não há clara violação do disposto na autorização orçamental, o Tribunal, embora com dúvidas, considera possível esta forma de fixação, embora entenda que se deverá, para melhor corresponder à ideia de limitação de dívida pública e transparência dos seus acréscimos, no futuro, determinar mais precisamente os prazos dos empréstimos, como sua condição essencial, evitando fórmulas vagas como a que consta da presente Obrigação Geral, as quais, não sendo inteiramente respeitadoras dos valores jurídicos que presidem ao controlo do empréstimo público, também não determinam invalidade que levasse a recusar a fiscalização prévia. Esta é uma matéria, tal como outras anteriormente apreciadas, que deverá remeter-se, pois, para melhor apreciação em sede de fiscalização sucessiva, certo como é que existe uma diferença profunda entre o âmbito destas duas formas de fiscalização, e o grau de rigor a seguir na fiscalização prévia não pode ser tão apurado, sob pena de paralisar à Administra-

ção, como o grau de rigor seguido na fiscalização sucessiva. Na fiscalização prévia haverá que apurar com clareza um mínimo de correspondência dos actos sujeitos a fiscalização aos valores, princípios e regras a que devem obedecer, nos termos da ordem jurídica. Várias das recomendações feitas apontam no sentido de que seria desejável uma maior correcção formal neste tipo de obrigações gerais, mas entende-se não haver agora uma correcta e frontal violação da lei, pelo que, se o contingente ou limite geral do endividamento se mostrar respeitado — o que se apreciará a final —, poderá este empréstimo ser visado. Recomenda-se para o futuro o cumprimento das observações antes formulados e deferindo-se para fiscalização sucessiva uma mais rigorosa afirmação do completo acatamento dos dispositivos de regularidade e legalidade relativos ao endividamento do Estado, cuja importância é particularmente relevante no sentido de evitar o agravamento do endividamento, a que o Estado português está vinculado pelo Tratado da União Europeia, e de defender os interesses dos contribuintes que constituem um valor fundamental ao qual deve obedecer a autorização legal do empréstimo público e toda a sua administração e gestão.

6. Processo nº 4289/95 - «Obrigações do Tesouro (OTRV)» - 1995-1999

Este empréstimo, cuja Obrigação Geral se encontra sob análise, foi autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 1-E/95, de 5 de Janeiro ao abrigo do artº 74º da Lei Orçamental, fixando-se um limite de montante máximo de 250 milhões de contos, representado por obrigações com o valor nominal de 10 000\$00 cada uma, a colocar em sessões de mercado pela Junta do Crédito Público junto das instituições de crédito ou de outras instituições para o efeito autorizadas, tendo como finalidades as previstas no artº 74º da Lei nº 39-B/94, de 27 de Dezembro, e também as previstas no artº 67º do mesmo diploma (cfr. Informação nº 2/95, fls. 4 e 5). Subsiste apenas a dúvida suscitada pela referida 1ª Informação, ao referir que a afectação do empréstimo às finalidades do artº 74º e do artº 77º da Lei 39-B/94 "não (...) parece ser (...) o procedimento mais correcto. Efectivamente, deveria fixar-se, desde já, o montante a afectar a cada uma das mencionadas finalidades, pois que não contando as operações a realizar nos termos do artº 67º para os limites estabelecidos no artº 74º, a não indicação dos valores destinados àqueles fins, não permite um cálculo exacto do «plafond» constante desta última disposição legal" (fls. 4 e 5 da referida Informação).

A isto responde a Presidência da Junta do Crédito Público no referido ofício, entrado na Direcção-Geral do Tribunal de Contas em 18.01.1995 (fls. 1 e 2):

"Pretende-se com este normativo criar a necessária maleabilidade, uma vez que em cada momento de pagamento de uma regularização de situação do passado, são necessários os fundos aptos a assumir a despesa. As condições do mercado ditarão a oportunidade da emissão de títulos a taxa variável (OTRV) ou a emissão de títulos a taxa fixa (OT). Parece, pois, a estes Serviços que o disposto nas RCM e correspondentes Obrigações Gerais está consentâneo com os objectivos propostos e não está ferido de qualquer ilegalidade. "A nosso ver, só posteriormente será possível determinar com exactidão os montantes relativos à aplicação do produto dos empréstimos".

E afirma ainda o Presidente da Junta do Crédito Público a fls. 2 do mesmo ofício: "Com base no disposto no item 3, permitimo-nos discordar do Mapa de Verificação de Cabimento I, uma vez que as necessidades de financiamento têm naturalmente de incluir os montantes destinados à regularização das situações do passado, sob pena das mesmas não se poderem efectuar por ausência de cobertura financeira. Assim, julgamos que os Mapas anexos às Obrigações Gerais, devidamente rubricados por Sua Ex^a o Secretário de Estado Adjunto e do Tesouro, reflectem as operações permitidas pela Lei Orçamental".

Assim, conforme a 2ª Informação, se "invoca a necessária maleabilidade para ocorrer ao pagamento de regularizações de situações do passado, decorrente das condições do mercado, que ditarão a oportunidade de emissão de títulos a taxa variável ou fixa, mantendo, portanto, inalteradas as condições dos ditos empréstimos no que concerne às finalidades".

Cumprе apreciar.

O problema fundamental consiste em saber se o contingente especial para os empréstimos e outras operações de crédito previsto no artº 67º da Lei nº 39-B/94 pode ser objecto de uma emissão amalgamada, relativamente às operações destinadas a financiar o Orçamento de Estado nos termos dos artºs 74º, 75º e 76º

O artº 67º concede esta autorização para regularização de situações do passado, remetendo as respectivas condições gerais para os artºs 74º, 75º e 76º e fixando para ela um limite de base de 250 milhões de contos, pelo que não existem distinções de condições gerais, excepto a finalidade do empréstimo, entre os contingentes relativos à regularização de situações do passado (artº 67º) e os contingentes relativos a empréstimos destinados a financiar o Orçamento do Estado (artº 74º, 75º e 76º).

A utilização conjunta desses dois contingentes, havendo identidade das respectivas condições gerais nos termos da lei autorizadora, que é a Lei do Orçamento para 1995, e também das condições específicas, conforme resulta da análise das respectivas Resoluções do Conselho de Ministros, seria ilícita apenas se se verificasse a circunstância de não ser possível fiscalizar a afectação dos fundos obtidos às finalidades do artº 67º ou do artº 74º Nomeadamente, tal aconteceria se os empréstimos ou outras operações de crédito se destinassem ao pagamento directo de encargos ou ao cumprimento de obrigações decorrentes da regularização das situações do passado. É todavia possível a opção consistente em colocar no mercado empréstimos, idênticos aos destinados a financiar o défice do Orçamento em geral, e afectar as suas receitas à regularização de situações do passado; e foi no sentido dessa opção, inteiramente legítima nos termos do artº 67º, que o Governo formou a sua vontade. Não existe, pois, objecção de princípio a que assim se proceda.

Acresce que estamos perante dívida pública que terá de ser honrada, pelo que, independentemente da imputação dos respectivos montantes, em termos de défice orçamental, à gerência de 1995 ou a exercícios anteriores, tal prática não deixa de ser correcta: em vez da titulação directa das responsabilidades financeiras, que implicaria empréstimos autónomos, o Estado captará no mercado de capitais os respectivos fundos e procederá depois à regularização das situações constantes da autorização, recorrendo à liquidez captada. Nada obsta a que assim se proceda.

Como estes fundos serão utilizados obedecendo à regra da não consignação, não existe igualmente qualquer necessidade de gestão ou contabilização separada, em termos de tesouraria, das respectivas disponibilidades, as quais podem ser tratadas como disponibilidades gerais do Tesouro.

E, impondo-se claramente que todas as aplicações sejam contabilizadas como tal para os fins do artº 67º, será no momento da aplicação, por via da despesa correspondente à regularização de situações do passado, que o controlo respectivo poderá ser feito. Deveria a matéria ser objecto de adequada autorização, dotação e contabilização orçamental, pois o recurso a esta técnica implicará que os recursos mobilizados sejam afectados à regularização das situações de passado mediante a efectivação de despesa. E a leitura do Orçamento, com o grau de especificação, manifestamente insuficiente, com que ele vem apresentado, não permite nesta fase ter uma ideia do respeito por este critério. Mas também aqui se defere a apreciação concreta para o momento de fiscalização sucessiva, recomendando-se rigorosamente ao Governo e aos Serviços que promovam a contabilização rigorosa da utilização das verbas afectas à regularização de situações de passado no artº 67º, a fim de se poder, no momento da fiscalização da Conta Geral do Estado de 1995, controlar o cumprimento do artº 67º.

Nestes termos, nada obsta pois a que, havendo identidade de condições de emissão do artº 67º e sendo possível a opção do Governo por empréstimos do mesmo tipo dos emitidos para financiar o Orçamento do Estado ao abrigo dos artºs 74º e seguintes da Lei nº 39-B/94, possam esses empréstimos ser visados tendo em conta a acumulação de contingentes, recomendando-se ao Governo que contabilize rigorosamente as suas aplicações e respeite as diferenciações das finalidades previstas nos artºs 67º e 74º e seguintes da lei de autorização, pelo que tal bastará para dar pleno cumprimento às restrições relativas à finalidade dos empréstimos e permitir a sua contabilização e controlo.

Nada obstará, portanto, a que esta Obrigação Geral possa ser visada se houver respeito pelos contingentes gerais, verificando-se como está respeitado o respectivo sublimite do contingente específico.

7. Processo nº 4 290/95 - «Obrigações do Tesouro (OT)»

Conforme a 1ª Informação referida (fls. 5-6) resulta que se mostram respeitados não apenas a lei de autorização e as Resoluções de condições específicas, mas ainda o que os Decretos-Lei nºs 364/87, de 27 de Novembro, nº 11/92, de 4 de Fevereiro e nº 5-A/94, de 11 de Janeiro, dispõem relativamente a estes tipos de empréstimos (cfr. fls. 5-6 da referida Informação). As finalidades do empréstimo são constituídas pelo financiamento do défice orçamental nos termos do artº 74º e pela regularização de situa-

ções do passado nos termos do artº 67º, o que, conforme já se apreciou relativamente às OTRV, não contraria as disposições da Lei, conferindo do mesmo modo, maleabilidade de gestão à colocação destes empréstimos.

Se se mostrarem, pois, observados os contingentes gerais, mostrando-se respeitado o contingente específico, nada obsta a que seja visado.

8. Processo nº 4 291/95 - «Certificados de Aforro»

Conforme a referida 1ª Informação (fls. 6) destina-se este empréstimo ao financiamento do déficit orçamental nos termos do artº 74º.

As condições gerais e específicas mostram-se respeitadas, tendo em conta nomeadamente o Decreto-Lei nº 172-B/86, e os artºs 14º do Decreto-Lei nº 43 453 e 17º do Decreto-Lei nº 43 454, ambos de 30 de Dezembro de 1960.

Nada obsta pois a que possa visar-se, verificados que sejam os limites globais de endividamento.

9. Processo nº 4 292/95 - «Certificados Especiais de Dívida Pública a favor do *Sinking Fund*»

Estes certificados especiais representativos de importância entregues pelo Fundo de Regularização de Dívida Pública ao Tesouro podem ser emitidos nos termos dos artºs 3º do Decreto-Lei nº 43 453 e 25º do Decreto-Lei nº 43 454, ambos de 30 de Dezembro de 1960, conjugados com o disposto na alínea a) do nº 2 do artº 3º do Decreto-Lei nº 453/88, de 13 de Dezembro, conforme consta da referida 1ª Informação (fls. 6 a 7). Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros nº 1-D/95, de 5 de Janeiro, o Governo decidiu aplicar em Certificados Especiais de Dívida Pública os juros simples de empréstimos denominados «Obrigações de Tesouro - Capitalização Automática» que se vencem no corrente ano de 1995, estabelecendo para a respectiva emissão o limite máximo de 12 milhões de contos. Os termos e condições gerais de emissão estão fixados na referida Resolução, em termos que não obstam, como não obsta qualquer outra disposição legal, a que possam ser visados.

10. Endividamento global.

Coloca ainda a referida 1ª Informação o problema de, conforme o mapa I a ela anexo, haver ou não respeito pelos limites globais de endividamento público impostos pelo Orçamento. Além da questão relativa ao contingente de endividamento externo, já referido, o saldo do primeiro mapa de verificação tem valor negativo por (cf. referida Informação a fls. 7) o Tesouro não ter especificado quais os montantes a afectar à regularização de situações do passado decorrentes da emissão de "Obrigações do Tesouro" (OTRV e OT). Esse valor negativo corresponderia apenas ao limite constante do artº 67º, pelo que, resolvida esta questão, nada obsta, nesta medida, a que se considerem verificados e respeitados os contingentes especiais e gerais de endividamento.

Quanto ao saldo final da emissão dos Bilhetes do Tesouro, o Tribunal atém-se à sua orientação tradicional, aceitando como válidos os quantitativos apresentados no processo pelo Governo, ao qual cabe o ónus de os alegar e provar e que responde pelo bem fundado dos valores propostos, se nada levar a decidir em sentido diverso. É o que sucede no caso vertente.

Admitindo o acréscimo, sem confusão, do contingente especial do artº 67º ao contingente geral que resulta dos artºs 74º, 75º e 76º da lei autorizadora (Lei do Orçamento para 1995), e aceitando, por virem subscritos por Sua Exª o Secretário Estado do Tesouro, os valores do acréscimo previsto de Bilhetes de Tesouro em circulação no final do ano, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal, aceita-se o novo mapa de colocação da dívida pública, admitindo que ele respeita os contingentes globais fixados na Lei do Orçamento, nos termos que seguidamente se transcrevem:

**COLOCAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA
NO ANO DE 1994
(EM MILHÕES DE CONTOS)**

EMPRÉSTIMO	VALOR AUTORIZADO	EMISSION PREVISTA	COLOCADO
1)DIVIDA INTERNA			
- bilhetes do tesouro ^{a)} até		189.00	
- Obrigações do Tesouro até	1 500 00	1 500 00	0.00
- OTRV até	250 00	250 00	0.00
- Certificados de Aforro até	340 00	340 00	0.00
- CEDP - Sinking Fund até	12 00	12 00	0.00
TOTAL (1)	2 102 00	2 291 00	0.00
2)DIVIDA EXTERNA (DGT)			
- RCM até	500 00	400 00	0.00
TOTAL (2)	500 00	400 00	0.00
TOTAL (1+2)	2 602 00	2 691 00	0.00

11. Tendo em conta a urgência necessária, o Tribunal conseguiu pois suscitar — apesar das muitas dificuldades criadas pelo novo sistema de devolução instituído, depois das alterações introduzidas à Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, pela Lei nº 7/94, de 7 de Abril —, as questões de legalidade e regularidade pertinentes, tendo em conta a necessidade rigorosa de verificar o cumprimento da Lei e do Orçamento como lei autorizadora, e das respectivas condições gerais, compatibilizando a apreciação urgente destes processos com a delicadeza e o elevado montante material dos valores financeiros em causa.

Poderá questionar-se se esta é a orientação mais prudente, podendo o Governo sempre destacar algumas emissões cuja colocação seja mais urgente, de modo a permitir as demoras mínimas resultantes da necessidade de verificar o cumprimento da Lei do Orçamento em matéria tão delicada como é o essencial do endividamento global autorizado para todo o ano — o qual tem ainda importância, conforme já se disse, quer para o cumprimento dos critérios de convergência nominal do Tratado da União Euro-

^{a)} Acréscimo previsto dos BT em circulação no final do ano

peia, quer para garantia de valores fundamentais da nossa ordem jurídico-financeira.

A introdução de maior flexibilidade, destacando uma parte da dívida a visar com maior urgência, é uma recomendação que, mediada naturalmente pela discricionária apreciação do Governo, o Tribunal não pode deixar de fazer para o futuro.

12. Nestes termos e nos mais de Direito, determina-se em Subsecção da 1ª Secção que vão visadas as Obrigações Gerais dos seguintes empréstimos, conforme processos *supra* referidos, podendo o Exmº Conselheiro Presidente proceder à respectiva assinatura para remessa ao Ministério das Finanças nos termos e para os efeitos previstos na lei: «Empréstimos externos» até ao limite 400 milhões de contos; «Obrigações de Tesouro» até ao limite 1500 milhões de contos; «Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável» até ao limite de 250 milhões de contos; «Certificados de Aforo» até ao limite de 340 milhões de contos; empréstimo em «Certificados Especiais de Dívida Pública ao *Sinking Fund*» até ao limite de 12 milhões de contos.

Encontram-se verificados os respectivos contingentes gerais e especiais bem como as condições gerais e específicas estabelecidas na lei autorizadora e nos dispositivos normativos complementares.

Deve a Direcção-Geral do Tribunal de Contas verificar o cumprimento do artº 4º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio: baixe, pois, à DGTC.

Comunique-se a Sua Excelência o Ministro das Finanças, devendo ser publicado o presente Acórdão juntamente com as Obrigações Gerais visadas.

Comunique-se à 2ª Secção para efeito de fiscalização sucessiva, nomeadamente a relativa ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995.

À Contadoria competente para as diligências necessárias.

Tribunal de Contas, em Subsecção da 1ª Secção, 31 de Janeiro de 1995

O CONSELHEIRO RELATOR

(Prof. Doutor António de Sousa Franco)

OS CONSELHEIROS

(Dr. Manuel António Maduro)

(Dr^a Adelina Sá Carvalho)

Fui presente

José Manuel da Silva Pereira Bártolo

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

(2ª SECÇÃO)

RECURSOS

ACÓRDÃO Nº 54/95-2ºS

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS - FASE ADMINISTRATIVA DO PROCESSO - FASE JURISDICIONAL DO PROCESSO - MINISTÉRIO PÚBLICO - PARTE DO PROCESSO - PRINCÍPIO DO ACUSATÓRIO - PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO - PRINCÍPIO DO DISPOSITIVO - PRINCÍPIO DO INQUISITÓRIO - PROCESSO DE CONTA

SUMÁRIO:

- 1 - O Magistrado do Ministério Público tem oportunidade de emitir o seu parecer de legalidade, mesmo oralmente, se estiver presente na sessão em que decorreu a votação do acórdão em causa.
- 2 - Nas normas que regem o Tribunal de Contas não estão previstos quaisquer prazos para os actos processuais dos Magistrados.
- 3 - A audição dos responsáveis depende da existência de algum litígio, ou de alguma questão sobre a qual os mesmos possam ser ouvidos. É inconcebível a defesa dos responsáveis quando os actos praticados durante a sua gerência estão juridico-financeiramente correctos, sob todos os aspectos.
- 4 - O processo de conta desdobra-se em duas fases autónomas e sequenciais: a administrativa, que decorre sob a autoridade do Contador, visa a conferência e liquidação da conta de gerência e termina com a elaboração do “relatório inicial” e a fase jurisdicional que, iniciando-se com a distribuição do processo ao Juiz Relator, visa a prolação do acórdão final em Subsecção com prévio parecer do Ministério Público.
- 5 - O processo ordinário de conta não obedece ao princípio do acusatório antes combina aspectos do princípio do dispositivo e do inquisitório.
- 6 - O Ministério Público não actua como parte no processo de conta por não estar a representar o Estado, nele exercendo “apenas” o dever processual de defensor da legalidade.

Conselheiro Relator:
João Fernandes Neto

Processo nº 1/94 -REC
Sessão de 1995.02.16

Acordam os Juízes que constituem o Plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas:

I - A Digna Representante do Ministério Público junto deste Tribunal não se conformando com o acórdão nº 105/94 de 2ª Secção, lavrado em 12 de Maio de 1994 no processo nº 3670/91, dele interpôs recurso para o Plenário desta Secção com base nos fundamentos que, em síntese, a seguir se mencionam:

1º. - No citado aresto decidiu-se confirmar o despacho do relator lavrado a fls. 362 dos autos em que não foi ordenada a audiência dos responsáveis não obstante a promoção da Recorrente nesse sentido em consonância com o disposto no artº 30º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Como resulta do referido processo e se mostra descrito no acórdão recorrido, após a distribuição daquele o Exmº Juiz Conselheiro relator lavrou o seguinte despacho: "ao Exmº Magistrado do Ministério Público para, querendo, emitir o seu parecer".

Na subsequente vista, a Exmª Procuradora-Geral Adjunta - por entender não estarem ainda reunidos os pressupostos para o efeito - não emitiu o seu parecer final e promoveu o cumprimento do disposto no citado artº 30º da Lei nº 86/89 chamando a atenção para a aprovação pela Assembleia da República, em 24 de Fevereiro de 1994, das alterações a esta Lei.

Sobre esta promoção recaiu o já aludido despacho de fls. 362 que, recusando a promovida audiência dos responsáveis - por não se "vislumbrar a necessidade de juízos públicos" e o Mº.Pº. também os não apontar e porque as eventuais recomendações iriam ser formuladas aos actuais dirigentes e o actual Conselho Administrativo já se ter pronunciado sobre o assunto - determinou a notificação do despacho ao Mº.Pº. e a vista aos Exmºs. Conselheiros Adjuntos.

Após a notificação de tal despacho a Recorrente requereu a fls. 365 que o mesmo fosse submetido à conferência, nos termos do nº 3 do artº 700º do Código de Processo Civil, subsidiariamente aplicável, para da decisão da subsecção poder interpor recurso, se fosse caso disso, de harmonia com a alínea a) do nº 1 do artº 26º da Lei nº 86/89.

Porém, o processo correu os vistos já anteriormente ordenados e só no acórdão ora recorrido se decidiu sobre esta questão.

2º. - Também neste aresto se julgaram quites os responsáveis que compunham o Conselho Administrativo da Direcção-Geral de Energia pela gerência de 1991 sem prévia emissão de parecer por parte do Mº.Pº. pelo menos de legalidade.

Com efeito do teor da promoção da Recorrente - no sentido do cumprimento do disposto no artº 30º da Lei nº 86/89 - aquando da vista que lhe foi dada no processo para efeito de emitir, querendo, o seu parecer não resulta, nem expressa, nem implicitamente, que a Representante do Mº.Pº. não pretendia emitir tal parecer.

E depois do indeferimento desta promoção (cfr. fls. 362 v. e 363) não foi aberta qualquer outra "vista" ao Mº.Pº. que apenas foi notificado do despacho de indeferimento, ao qual reagiu na forma descrita em I-1.

Com base em tais fundamentos - aliás doura e desenvolvidamente enriquecidos com pertinentes citações doutrinárias e jurisprudenciais - a Exmª Procuradora-Geral Adjunta pretende como consequência impugnar:

- a decisão colegial que, confirmando o despacho do relator, recusou o cumprimento do disposto no artº 30º da Lei nº 86/89 (audição dos responsáveis após promoção do Mº.Pº.);

- o acórdão que julgou os responsáveis da conta de 1991 da Direcção-Geral de Energia arguindo a nulidade do mesmo nos termos do artº 668º nº 1 alínea d) e nº 3 do C.P.C. por ser proferido antes de ter sido dada oportunidade ao Mº.Pº. de emitir parecer de legalidade.

Para o efeito, formula as seguintes conclusões:

A - Relativamente à primeira impugnação:

A.1 - Os despachos do Juiz Conselheiro Relator que não sejam de mero expediente devem ser submetidos à conferência nos termos do artº 700º nº 3 do C.P.C. pois só da decisão colectiva o Mº.Pº. pode recorrer;

A.2 - O facto de tal questão prévia ter sido resolvida apenas na decisão final como aconteceu no dourado acórdão recorrido não é impeditivo de

ser conhecido pelo Plenário da 2ª Secção nos termos do artº 700º nº 4 do C.P.C. e artº 26º nº 1 alínea a) da Lei nº 86/89;

A.3 - O acórdão recorrido no que respeita à manutenção do despacho do Exmº Conselheiro Relator (fls. 361 v. e 362) não faz a melhor interpretação do disposto no artº 30º da Lei nº 86/89;

A.4 - Esta norma foi alterada por Lei da Assembleia da República que prevê agora expressamente a obrigatoriedade da audição dos responsáveis nos casos sujeitos a Tribunal e entrou em vigor no dia 12 de Abril de 1994;

A.5 - O despacho que havia indeferido a promoção do Mº.Pº., no sentido de os responsáveis serem ouvidos, não havia transitado por o Mº.Pº. a ele ter reagido com o requerimento de fls. 365;

A.6 - O processo da conta encontrava-se na fase de instrução e até o próprio acórdão recorrido admite claramente que o referido artº 30º é uma norma processual de direito adjectivo de aplicação imediata;

A.7 - A aplicação imediata do comando desta norma não tem efeitos retroactivos ao contrário do que é afirmado no douto acórdão recorrido;

A.8 - Constitucionalmente só estará consagrado o princípio da não retroactividade para as leis que diminuam ou criam deveres ou encargos para os cidadãos - artº 18º nº3, 29º e 106º da Constituição - e não o inverso;

A.9 - O artº 30º da Lei nº 86/89 aumenta os direitos dos cidadãos que devem/têm de ser julgados no Tribunal de Contas;

A.10 - A sua aplicação imediata impõe-se ao Tribunal porque o processo se encontrava em fase anterior ao julgamento e o despacho que não ordenara tal audição não havia transitado em julgado (artº 577º do C.P.C.);

A.11 - Sendo uma norma instrumental aplica-se o processo pendente só no que respeita aos actos que sejam praticados após a entrada em vigor;

A.12 - Ainda que estivesse em vigor a anterior redacção, o que se concede apenas como mera hipótese, sempre a audição dos responsáveis deveria ocorrer independentemente de se lhe indiciarem infracções financeiras porque a estas aplica-se o artº 51º da Lei nº 86/89;

A.13 - Foi sendo entendido por este Tribunal de Contas, nomeadamente em Resoluções aprovadas pelo Plenário da 2ª Secção, que o artº 30º previa a obrigatoriedade do Tribunal ouvir os responsáveis (Resolução nº 8/91 da 2ª Secção);

A.14 - Constitucionalmente o Tribunal de Contas, como aliás os outros Tribunais, é um órgão de soberania com competência para administrar a Justiça e na administração desta incumbe-lhe assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, é independente e está sujeito à Lei (artº 205º e 206º da Constituição e artº 4º da Lei nº 86/89);

A.15 - Na redacção original, e sem margem para qualquer dúvida na actual redacção do artº 30º da Lei nº 86/89, é sempre obrigatória a audição dos responsáveis, nomeadamente nos processos de julgamento de contas, sem que a lei preveja qualquer excepção ou limite;

A.16 - A interpretação inversa é admitir que o Tribunal pode utilizar critérios discricionários ou princípios de oportunidade não previstos na Constituição ou qualquer lei ordinária para determinar ou não a audição dos responsáveis;

A.17 - Deve pois a dita decisão recorrida ser revogada e substituída por outra que ordene a audição dos responsáveis porque pode influir na causa (artº 710º do C.P.C.).

B - No que concerne à segunda impugnação:

B.1 - Ao Ministério Público compete a defesa da legalidade democrática (artº 221º da Constituição) e da independência dos Tribunais na área das suas atribuições e ainda velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e a lei (artº^{os}. 47º nº 4 da Lei nº 86/89 e 3º alínea d) da Lei nº 47/86);

B.2 - Foi proferido acórdão que julgou os responsáveis da conta do ano de 1991 da Direcção-Geral de Energia sem que o M^o.P^o. tivesse emitido o seu parecer, pelo menos de legalidade;

B.3 - Na fase de instrução o Ministério Público só teve com vista o processo uma única vez tendo promovido o cumprimento de diligência prevista na lei (art^o 30^o da Lei n^o 86/89);

B.4 - Nas normas que regem o Tribunal de Contas não estão previstos quaisquer prazos para os actos processuais dos Magistrados;

B.5 - Ainda que fossem de aplicar os prazos do Código de Processo Civil (art^o 159^o n^o 2) sempre os mesmos deverão ser considerados ordenadores ou disciplinadores e não de natureza peremptória (art^o 145^o);

B.6 - O Ministério Público não está a actuar como parte, por não estar a representar o Estado, mas no exercício de um dever processual - defensor da legalidade, ao mesmo nível do dirigente do processo (Exm^o Juiz Conselheiro Relator) ou das colaboradoras funcionais ou executores (Secretaria e Contadoria);

B.7 - Não houve extinção do poder/dever do M^o.P^o. emitir parecer antes do acórdão final e nunca ficou patente explícita ou implicitamente que não o pretendia fazer;

B.8 - A omissão deste acto processual influi na decisão da causa (art^o 710^o n^o 2 do C.P.C.) e torna nulo o duto acórdão que julgou os membros do conselho administrativo da Direcção-Geral de Energia como responsáveis pela conta de 1991;

B.9 - Com a decisão recorrida foi violado o disposto nos art^{os}. 221^o n^o 1 da Constituição, 3^o da Lei n^o 47/86, 47^o n^o 4 da Lei n^o 86/89 e 710^o n^o 2 do C.P.C., devendo a mesma ser anulada.

II - Admitido o recurso, foram notificados os responsáveis pela gestão de 1991 da Direcção-Geral de Energia e o actual Presidente do Conselho Administrativo desta Direcção-Geral para, no prazo de 20 dias que lhes foi concedido, alegarem e juntarem documentos nos termos do § 4^o do art^o 2^o do Decreto-Lei n^o 291/74, de 24 de Novembro de 1938, apli-

cável "ex vi" do nº 3 do artº 62º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pelo artº único da Lei nº 7/94, de 7 de Abril.

Apenas o Presidente do Conselho Administrativo da Direcção-Geral de Energia enviou o ofício processado a fls. 41 no qual informa que, após análise, quer do acórdão recorrido, quer do recurso a ele interposto, entende aquela Direcção-Geral nada ter a alegar ou a acrescentar aos esclarecimentos já prestados em devido tempo mostrando-se, no entanto, disponível para quaisquer outras solicitações que sejam tidas por necessárias pelo Tribunal de Contas no seguimento do recurso interposto.

III - Colhidos os vistos da Exm^a Procuradora-Geral Adjunta e dos Exm^{os}. Juizes Conselheiros que integram o Plenário da 2ª Secção deste Tribunal, cumpre agora apreciar e decidir:

1 - Antes de mais, detenhamo-nos sobre a matéria fáctica que, no caso concreto, se traduz nas questões suscitadas no relatório inicial do processo nº 3670/91 e na tramitação deste após a sua distribuição: aquelas e esta foram descritas no acórdão recorrido, não foram objecto de impugnação pelo Recorrente e, pela análise dos referidos autos, fixam-se nos seguintes termos:

1.1 - No relatório inicial destacaram-se as duas seguintes questões levantadas durante a fase administrativa do processo (cfr. parte B - "Análise e Apreciação" - do referido relatório a fls. 5 e seguintes do mesmo):

1.1.1 - No saldo que transita para a gerência seguinte está escriturada a importância de 35.978.769\$50 na posse do Tesouro com a anotação de que a 9º Delegação da D.G.C.P. tinha registado o saldo provisório de 54.365.519\$00 correspondendo a diferença a guias emitidas cujos exemplares averbados de pagamento ainda não foram recebidos na Direcção-Geral de Energia (D.G.E.).

Em resposta ao ofício copiado a fls. 348, enviado pela Contadoria à D.G.E., onde, além do mais, se solicitou informação sobre se já tinham sido recebidos os exemplares averbados do julgamento das guias emitidas, a referida Direcção-Geral - por intermédio do Presidente do seu Conselho Administrativo - respondeu negativamente pelo ofício junto a fls. 351 aduzindo as seguintes razões:

- "A relutância que alguns utentes têm de enviar cópia averbada do pagamento à D.G.E., invocando que nada na lei os obriga a fazer tal prova;

- o não envio à D.G.E., por parte das Repartições de Finanças, salvo raríssimas excepções, das cópias averbadas com o pagamento;

- o não conhecimento, por parte da D.G.E., se alguns processos pendentes de execuções fiscais já foram concluídos".

Face a esta resposta, a Contadoria conclui que, "embora se afigure que este procedimento deva ser corrigido de modo a que a D.G.E., dispondo das guias averbadas do pagamento, tenha informação correcta sobre o saldo" na posse do Tesouro", cumpre referir que, sendo esta informação extra-contabilística, a mesma não interfere com o apuramento dos saldos na gerência, não impedindo assim a liquidação da presente conta de gerência".

1.1.2 - No que respeita ao relatório de auditoria "Incentivos concedidos pela D.G.E. no âmbito do S.I.U.R.E". - que já foi objecto de tratamento no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1991 e em anexo ao qual se encontram as respostas dos Serviços envolvidos - salientou-se o seguinte:

- a informação contabilística constante de relatório (pagamentos efectuados) encontra-se relevada na conta de gerência;

- o relatório/parecer evidencia o montante de 15.232.900\$00, que permanecia desde 1989 em "contas de ordem" da D.G.E., proveniente de aditamentos do F.E.D.E.R e não utilizado.

Colocada a dúvida sobre o destino do eventual saldo verificou-se a sua inscrição na "Conta Especial de Receitas Consignadas" a fls. 39 pelo que foi questionada a D.G.E. sobre se aquele saldo já tinha sido entregue.

No já mencionado ofício processado a fls. 351 a D.G.E. informou que o referido saldo já fora entregue em 30/06/1992 e enviou fotocópia da guia de receita do Estado referente à entrega daquele montante, que se encontra junta aos autos a fls. 40.

1.2 - Distribuído o referido processo, foi - por despacho do Exmº Juiz Relator de 2/2/94 - ordenada vista ao Exmº Magistrado do Ministério Público "para, querendo, emitir o seu parecer": vide fls. 361.

O termo de vista foi-lhe feito em 3/2/1994.

Em 9/3/94 a Exmª Procuradora-Geral Adjunta promoveu que se ouvissem "os responsáveis nos termos do artº 30º da Lei nº 86/89", acrescentando:

"Tem-se já em conta que no momento em que o Tribunal decidir, já certamente estarão publicadas as alterações à Lei nº 86/89, aprovadas na Assembleia da República em 24 de Fevereiro e as alterações mais favoráveis aos responsáveis nomeadamente as punições p. no artº 48º nº 2 serão de aplicação imediata".

Aberta conclusão ao Exmº Conselheiro Relator em 10/3/94 este, com a data do dia seguinte, lavrou o seguinte despacho a fls. 361v. e 362 dos autos:

"Não se vislumbra nem resulta do Relatório Inicial a necessidade de eventuais juízos públicos.

Também a Exmª Procuradora-Geral Adjunta a não aponta.

Qualquer eventual recomendação a formular será dirigida aos actuais dirigentes do organismo, que não aos responsáveis por esta conta. Ora o actual Conselho Administrativo já se pronunciou sobre as dúvidas que lhe foram colocadas pela Contadoria.

Quanto às alterações à Lei nº 86/89, quando entrarem em vigor, serão apreciadas.

Não se ordena, portanto, por agora, a audição promovida.

Notifique-se a Exmª Procuradora-Geral Adjunta.

Seguidamente, aos vistos dos Exm^{os}. Juízes Conselheiros Adjuntos".

Notificada em 25/3/94, a Digna Representante do M.^oP.^o., não se conformando com o transcrito despacho, requereu, em 28/3/94, "a fim de poder interpor recurso nos termos do art.^o 26.^o n.^o 1 alínea a) da Lei n.^o 86/89 e uma vez que está em causa o princípio do contraditório, que sobre a matéria do despacho recaía um acórdão (art.^o 700.^o n.^o 3 do C.P.C.)": vide fls. 365.

Aberta nova conclusão ao Exm.^o Conselheiro Relator em 5/4/94 este, no mesmo dia, despachou no sentido do processo ir aos vistos dos Exm.^{os}. Conselheiros Adjuntos tal como, antes, já fora ordenado.

Tais vistos concretizaram-se em 7 e em 11 de Abril de 1994.

O acórdão recorrido foi votado e aprovado na sessão de 12/5/94 estando presente a Exm.^a Procuradora-Geral Adjunta.

2 - Descrita que se mostra a tramitação do referido processo, impõe-se agora apreciar e decidir sobre a primeira impugnação da Digna Recorrente que incidiu sobre a decisão que, no acórdão recorrido, confirmou o transcrito despacho do Exm.^o Conselheiro Relator de fls. 361 v. e 362.

Como se disse, neste despacho não se ordenou a audição dos responsáveis promovida pela Exm.^a Procuradora-Geral Adjunta nos termos do art.^o 30.^o da Lei n.^o 86/89.

Na data em que tal despacho foi lavrado ainda não havia sido publicada a Lei n.^o 7/94, cujas alterações à Lei n.^o 86/89 só entraram em vigor em 12 de Abril de 1994, isto é, já depois de colhidos os vistos legais no processo n.^o 3670/91.

Na sua redacção primitiva dispunha o art.^o 30.^o da citada Lei n.^o 86/89:

"1 - Nos casos sujeitos à sua apreciação, o Tribunal de Contas ouve os responsáveis.

2 - Esta audição faz-se antes do Tribunal formular juízos públicos.

3 - As alegações, respostas ou observações dos responsáveis devem ser referidas nos documentos em que sejam comentadas ou nos actos que as julguem ou sancionem".

O preceito em análise - que, sistematicamente se encontra inserido no capítulo III da referida lei, respeitante ao "funcionamento do Tribunal de Contas - consagrou para os responsáveis pelos actos sujeitos à apreciação deste Tribunal o princípio do contraditório, ou da audição prévia, princípio este que foi também assegurado para os suspeitos pela prática de infracções no artº 51º da mesma lei, que se inclui no seu capítulo VI, referente a "infracções".

No âmbito em que nos situamos do processo ordinário de responsabilidade por conta, esta dupla consagração do mesmo princípio - como corolário do direito de defesa - demonstra que tal processo não tem a natureza de processo sancionatório: é, sim, um processo de prestação de contas: "hoc sensu" o acórdão da 2ª Secção deste Tribunal de 9 de Junho de 1993, lavrado no processo nº 1.613/91.

Com efeito, este processo inicia-se - não pelo investigador ou pelo acusador - mas pela apresentação da conta pelos responsáveis actuais da entidade fiscalizada, que nisso esgotam o seu dever e que podem ser diferentes dos responsáveis pela gerência concreta.

Embora constitua uma unidade, o processo desdobra-se em duas fases autónomas e sequenciais: a administrativa, que decorre sob a autoridade do Contador, visa a conferência e a liquidação da conta de gerência e termina com a elaboração do chamado "relatório inicial"; e a fase jurisdicional que, iniciando-se com a distribuição do processo ao Juiz relator, visa a prolação do acórdão final em subsecção com prévio parecer do Mº.Pº., podendo tal decisão ser precedida de diligências instrutórias complementares determinadas pelo Relator, quer por sua iniciativa, quer sob promoção do Mº.Pº.

Consequentemente, o processo ordinário de contas não obedece nunca ao princípio do acusatório: antes combina aspectos dos princípios do positivo e do inquisitório: neste sentido o já citado acórdão.

Por outro lado, atenta a especificidade deste processo, nele apenas se podem considerar como partes - no sentido jurídico - processualmente rigoroso do termo - os responsáveis pela gerência em apreciação. Como bem alega a Digna Recorrente, o Ministério Público não actua como parte neste processo, por não estar a representar o Estado, nele exercendo "apenas" o dever processual de defensor da legalidade (é o que resulta

implicitamente do disposto no artº 47º da Lei nº 86/89). E a entidade sujeita à prestação da conta, cujo órgão de gerência os responsáveis integraram ou integram, apenas deve considerar-se como interessada, ou melhor, como sujeito do processo - sem que, com esta terminologia, se insinue qualquer analogia com o processo penal - na medida em que, para além de sobre ela impender o dever específico de prestar informações e de remeter documentos solicitados por este Tribunal, é a entidade fiscalizada a responsável pelo pagamento dos emolumentos quando devidos pelo julgamento da conta: (cfr. o artº 1º da tabela anexa ao Dec. Lei nº 356/73, de 14 de Julho); por isso se justifica que a esta entidade se dirijam recomendações quando os responsáveis individuais já hajam cessado o exercício das suas funções na data em que este Tribunal profere o acórdão; por isso se justifica que, além do mais, a interposição de recurso do acórdão final seja notificada, não só aos responsáveis não recorrentes, como também à entidade que presta contas, tal como aconteceu no recurso ora em apreciação (vide parte II deste aresto).

Importa ainda salientar que o facto de ser o processo ordinário de contas o próprio para a efectivação de responsabilidade financeira reintegratória e (ou) sancionatória não obsta, nem desvirtua a sua já mencionada natureza de processo de prestação de contas. Só que - quando do seu relatório inicial seja de presumir a existência de ilícito financeiro sancionável - o suspeito pela prática de infracção financeira será ouvido nos autos nos termos do artº 51º da Lei nº 86/89; caso contrário, a audição prévia do responsável obedecerá ao disposto no artº 30º da mesma Lei.

Dúvidas não existem de que a norma do artº 51º não confere aos suspeitos qualquer protecção adicional face ao regime da norma do artº 30º aplicável aos responsáveis e que o princípio do contraditório atribuído aqueles já se encontrava necessariamente assegurado pela consagração do mesmo princípio em relação aos responsáveis: com efeito, ao nível do processo ordinário de conta em que nos mantemos, todo o "suspeito" - objecto da previsão do preceito do artº 51º - constitui uma categoria que, embora mais restrita que os "responsáveis" referidos no artº 30º, nestes se deve incluir (hoc sensu o bem elaborado parecer nº 39/GE/91, pág. 28): o mesmo é dizer que, neste processo todo o suspeito é necessariamente responsável.

Essa identidade de protecção nos regimes de ambos os preceitos pressupõe que a audição dos responsáveis consagrada no artº 30º - e continua-

mos a referir-nos à sua redacção original - seja um imperativo legal e não uma mera faculdade: veja-se, neste sentido, a Resolução nº 8/91 da 2ª Secção deste Tribunal.

Mas, sem que para o efeito seja necessário proceder a qualquer interpretação restritiva desta norma, o seu verdadeiro sentido e alcance terá de confinar-se à essência e à razão de ser do princípio do contraditório nela consagrado: assim o postula o elemento lógico a que se deve atender na interpretação da lei (vide Abílio Neto in Cód. Civil Anotado pág. 23, 7ª edição) ou, para usar a terminologia de Ferrara (v. Trattado, I, pág. 213), o elemento racional ou teleológico.

O princípio do contraditório é um princípio geral do direito processual que se traduz essencialmente num direito de defesa segundo o qual "sendo formulado um pedido ou oposto um argumento a certa pessoa, deve-se dar a essa oportunidade de se pronunciar sobre o pedido ou argumento, não se decidindo antes de dar tal oportunidade": apud Castro Mendes in Direito Processual Civil, I vol., pág. 194 (AAF DL 1986).

Através desta dialéctica, desta recíproca fiscalização de afirmações, o referido princípio proporciona ao Tribunal uma informação mais completa sobre os factos em apreciação no processo e visa a prossecução dos valores da justiça e da verdade material: é, no fundo, uma exigência do direito, e todos reconhecido, de concessão de justiça consagrado no artº 20º nº 1 da Constituição.

O princípio do contraditório coexiste com outros princípios gerais do processo que, conforme os valores jurídicos que prossigam, poderão determinar limitações na amplitude daquele: cfr. o citado Parecer do Gabinete de Estudos, pág. 3.

Assim sendo e considerando as características específicas do processo ordinário de conta supra indicadas impõe-se concluir que a audiência dos responsáveis prevista no artº 30º, embora obrigatória, não deve ter lugar em todos os processos de contas: apenas naqueles em que a razão de ser do princípio do contraditório a impõe.

Daí que seja jurisprudência pacífica e uniforme deste Tribunal, aliás nunca impugnada, que nos processos julgados em termos - aqueles em que a conferência e liquidação conduz à confirmação dos elementos instrutóri-

os apresentados pelos responsáveis, dos quais não resulta a existência de qualquer irregularidade financeira e cuja decisão final, fundamentada nesses mesmos elementos, não pode ser outra senão a de quitação - não seja necessária a audição dos responsáveis: fazê-la seria verdadeira redundância e, como tal, violaria o princípio processual da proibição de actos inúteis.

O mesmo se diga em relação aos processos ordinários de conta equivalentes aos julgados em termos, isto é, àqueles em cuja fase administrativa se suscitaram dúvidas e ou se detectaram omissões, ainda que não de natureza puramente formal, mas em que - quer ainda durante essa fase, quer já na fase jurisdicional, como consequência das diligências instrutórias complementares - tais dúvidas foram cabalmente esclarecidas e as omissões foram integralmente sanadas: um processo com tal circunstancialismo é substancialmente idêntico ao processo em termos por isso que - esclarecidas e sanadas todas as questões inicialmente suscitadas - o julgamento dos respectivos responsáveis terá de ser, necessariamente, de quitação. Também nestes processos a audição dos responsáveis constituiria formalidade inútil.

Convém esclarecer que a referida audição não deixará de ser inútil ainda quando o esclarecimento ou sanção das anomalias verificadas não resulta da intervenção dos responsáveis o que, dada a natureza do processo de contas, acontece com frequência: com efeito, durante a instrução do processo, o Tribunal solicita ao Serviço, à Entidade prestadora da conta, colaboração na obtenção de material probatório e nem sempre os responsáveis pela gerência em apreciação ainda se encontram no exercício de funções no momento em que o Tribunal carece das informações, ou dos documentos solicitados; ainda assim o processo, aquando da prolação do acórdão final, se encontrará em termos.

Estas conclusões - que derivam, necessariamente, da "ratio" do princípio do contraditório como corolário do direito de defesa - apoiam-se ainda no disposto no então nº 3 do artº 30º que estipulava: "as alegações, respostas ou observações dos responsáveis devem ser referidas nos documentos em que sejam comentadas ou nos actos que os julguem ou sancionem".

Na verdade - como doutamente se refere no acórdão recorrido - "para que possa haver alegações, respostas ou observações, é necessário que haja

qualquer coisa a que se responda, sobre que se alegue, sobre que se observe: é necessário, em suma, que esteja esboçado qualquer litígio, ainda que potencial, ou levantada qualquer questão susceptível de controvérsia".

Por outras palavras, é inconcebível a defesa dos responsáveis quando dos autos resulta, sem margem para dúvidas, que todos os actos praticados durante a sua gerência estão jurídico-financeiramente correctos, quer no aspecto material, quer na vertente formal.

Nem se diga - como conclui a Digna Recorrente (cfr. I-A.16 deste aresto) - que esta interpretação dá ao Tribunal possibilidade de utilizar critérios discricionários ou princípios de oportunidade para determinar ou não a audição dos responsáveis.

Com efeito, os critérios para concluir se estamos perante um processo em termos ou equivalente têm de ser e são, necessariamente, objectivos por isso que servem de base e fundamentam, não apenas a determinação da não audição dos responsáveis, mas também e igualmente, o seu julgamento de quitação.

No caso "sub judice" - como resulta da descrição dos factos efectuada no item 1.1 da parte decisória deste aresto - a Contadoria limitou-se a "destacar" no relatório inicial duas das "questões levantadas" durante a fase administrativa do processo: no que concerne à primeira, relativa ao saldo final "na posse do Tesouro" - cfr. item 1.1.1. - para além de ter sido cabalmente explicada pela D.G.E. no já referido ofício junto a fls. 351, consubstancia apenas uma "informação extra-contabilística" - como bem refere a Contadoria - e, como tal, "não interfere com o apuramento dos saldos na gerência, não impedindo assim a liquidação da presente conta de gerência"; relativamente à segunda questão - cfr. 1.1.2 - está documentalmente provado nos autos, pela guia de receita junta a fl. 40, que se encontra sanada.

Pode, assim, concluir-se - de forma objectiva e sem margem para dúvidas - que o processo de cujo acórdão final emerge o recurso ora em apreciação é - um processo equivalente aos processos de contas julgados em termos. Como tal, em consonância com o já exposto, seria formalidade inútil nele se proceder à promovida audição dos responsáveis nos termos do artº 30º (na sua primitiva redacção) da Lei nº 86/89.

Consequentemente, neste aspecto, o douto despacho do Juiz Relator de fls. 361 e 362 - transcrito no item 1.2 da parte decisória deste aresto - não merece qualquer reparo: até porque, como já se mencionou inicialmente, no nº 2 também da parte III, na data em que tal despacho foi lavrado, em 11/3/1994, não tinha sido sequer publicada a Lei nº 7/94, de 7 de Abril, que, além de outras alterações, deu nova redacção ao citado artigo 30º, sem que na nova lei se contenha qualquer disposição transitória destinada a definir o seu campo temporal de aplicação.

Como é evidente, os problemas inerentes à sucessão de leis no tempo só se suscitam aquando da entrada em vigor da lei nova: no caso da citada lei nº 7/94 a nova redacção dada ao mencionado artº 30º só podia gerar controvérsia sobre a sua aplicação a partir de 12 de Abril de 1994, data em que, como também já se mencionou neste aresto, já tinham sido colhidos os vistos legais no processo nº 3670/91, isto é, já se tinham praticado todos os actos processuais que antecedem a prolação do acórdão final.

Quer no acórdão recorrido, quer nas alegações da Digna Recorrente não se suscitam dúvidas quanto à qualificação do referido preceito legal como norma de natureza adjectiva, apesar de inserida numa lei predominantemente orgânica.

Na falta da lei de processo prevista no artº 62º nº 1 da Lei nº 86/89 e dada a manifesta insuficiência dos diplomas legais indicados como mantidos em vigor - na redacção dada ao nº 2 do mesmo preceito pela Lei nº 7/94 - para suprir tal carência, impõe-se o recurso à sede fundamental do processo civil, até porque, como já se procurou demonstrar neste aresto, o processo ordinário de conta não é um processo sancionatório.

Neste ramo do direito, a orientação geral que prevalece na própria doutrina é no sentido de que a nova lei processual deve aplicar-se imediatamente, não apenas às acções que venham a instaurar-se após a sua entrada em vigor, mas a todos os actos a realizar futuramente, mesmo que tais actos se integrem em acções pendentes, ou seja em causas anteriormente postas em júízo: "hoc sensu" Antunes Varela in "Manual do Processo Civil", pág. 45.

Porém, o princípio da aplicação imediata da nova lei não se encontra formulado no Código de Processo Civil. Ao contrário do que acontecia no código de 1876 - que regulava a matéria nos artigos 1º a 8º das disposições

transitórias - nem o código de 1939, nem o código de 1961, fixaram doutrina geral sobre a aplicação das leis processuais no tempo.

Daí que deva estender-se ao domínio do processo civil - como, aliás, em relação a todos os ramos de direito (cfr. Marcelo Caetano in "Manual de Direito Administrativo", tomo I, 8ª edição pág. 136) - os princípios gerais sobre a aplicação da lei no tempo contidos no artº 12º do Código Civil.

É sabido que o princípio da não-retroactividade da lei não tem actualmente assento na Constituição, salvo no que respeita às leis penais incriminativas (artº 8º nº 9º da Constituição); e dos próprios termos do citado artº 12º transparece que o seu preceituado se impõe ao juiz mas não ao legislador. Mas os princípios gerais contidos nesta norma, como regras que visam resolver problemas respeitantes a uma teoria geral da lei, são de aplicação a todos os ramos de direito privado, e até fora deste, salvo a existência de quaisquer regras de conflitos particulares: apud. J. Baptista Machado, in "Sobre a Aplicação no Tempo do novo Código Civil", 1968, pág. 56 e também em "Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador", 1993, págs. 230 e 231.

Com as necessárias adaptações à área do direito processual, o princípio proclamado no artº 12º de que a lei dispõe para o futuro significa que a nova lei se aplica às acções futuras e também aos factos futuros praticados nas acções pendentes. E o princípio, complementar daquele, de que a nova lei não regula os factos pretéritos (para não atingir efeitos já produzidos por estes) traduz-se em que "a validade e regularidade dos actos processuais anteriores continuarão a aferir-se pela lei antiga, na vigência da qual foram praticados": apud. Antunes Varela, na obra já citada, pág. 46.

De harmonia com o exposto, a validade e a eficácia do despacho do Juiz Relator de fls. 361 v. e 362 terão de aferir-se sempre pela redacção original do artº 30º da Lei nº 86/89 a tanto não obstando o facto de tal não ter ainda transitado em julgado devido ao requerimento do Mº.Pº. de fls. 365 apresentado em 28 de Março de 1994 (também ele anterior à entrada em vigor da lei nº 7/94).

Com efeito, este requerimento - embora manifeste o inconformismo da sua signatária perante o teor do referido despacho - não altera a qualificação deste como acto processual pretérito em relação à nova lei; daí que,

se a sua valoração - quer na conferência requerida, quer no acórdão recorrido, quer no presente aresto - fosse efectuada em função da nova lei, esta - ao invés de estar a ser aplicada de forma imediata, no sentido exposto como correcta em direito processual civil - estaria a ser aplicada retroactivamente com manifesta violação dos princípios gerais sobre a aplicação das leis no tempo contidos no artº 12º do Código Civil e sem que disposição legal especificamente o permitisse.

Mas ainda que, por hipótese, o despacho que indeferiu a promoção da audição dos responsáveis tivesse sido lavrado em data posterior à entrada em vigor da Lei nº 7/94 - e, necessariamente, tivesse de ter em conta a nova redacção dada ao artº 30º da Lei nº 86/89 - ainda assim a argumentação anteriormente expandida seria válida para o texto actual da norma, dado o circunstancialismo concreto do processo em que foi lavrado o acórdão recorrido.

Com efeito, as alterações introduzidas na redacção do referido preceito legal - quando objectivamente valoradas - não consubstanciam qualquer modificação de fundo na audição dos responsáveis por isso que:

- Relativamente ao seu nº 1: a substituição da anterior expressão "O Tribunal de Contas ouve os responsáveis" pela nova "É obrigatória a audição prévia dos responsáveis", uma e outra inseridas no contexto "nos casos sujeitos à apreciação", apenas:

- reforça a ideia da obrigatoriedade da audição dos responsáveis que já resultava da redacção inicial como um imperativo legal e que, como tal, era acatado por este Tribunal: cfr. Resolução nº 8/91 da 2ª Secção.

- adita o termo "prévia" à mencionada audição o que permitiu a supressão do anterior nº 2 do preceito por se tornar tautológico.

- relativamente ao seu nº 2: apenas consagrou que "as alegações, respostas ou observações dos responsáveis devem ser sempre expressamente apreciadas", enquanto na redacção do anterior nº 3 se estipulava..."devem ser referidas" (sublinhados nossos). Como é evidente, a expressa apreciação agora imposta, embora relevante, pressupõe a existência de alegações, respostas e observações e, por seu turno, qualquer destas postula matéria de facto ou de direito que as justifique.

Para além das considerações teóricas que, por repetadas pertinentes, acabámos de tecer sobre a questão ora em apreço, afigura-se-nos também importante salientar que, no caso concreto, o silêncio dos responsáveis perante a notificação do recurso ora em apreciação para apresentação das suas alegações, - equi ponderado com o teor da resposta do actual Presidente do Conselho Administrativo da Entidade prestadora da conta (vide Parte II. deste aresto) - é a demonstração mais evidente de que a sua audição prévia, se ordenada, teria sido formalidade inútil e, como tal, insusceptível de influir na decisão da causa, o que se explicita - sem margem para erros - para os efeitos consignados no n.º 2 do art.º 710.º do C.P.C.

Em face do exposto, improcede a primeira impugnação da Exm.ª Procuradora Geral Adjunta do acórdão recorrido na parte em que este confirmou e manteve o despacho do Juíz Relator de fls. 361 v. e 362.

3 - Cumpre agora apreciar e decidir a segunda impugnação da Digna Recorrente ao acórdão recorrido traduzida na arguição da nulidade deste, nos termos do art.º 668.º n.º 1 alínea d) e n.º 3 do Código de Processo Civil, por ser proferido antes de ter sido dada oportunidade ao M.ºP.º de emitir o seu parecer de legalidade.

Da tramitação do processo n.º 3670/91, descrita no item 1.2 da parte III deste aresto, resulta que, após a distribuição dos autos, o primeiro despacho do Juíz Relator (a fls. 361) foi no sentido de que o processo fosse com vista ao M.ºP.º: "para, querendo, emitir o seu parecer".

O teor deste douto despacho revela que o seu Signatário entendia que já então o processo não carecia de qualquer outra diligência complementar de prova, ou de qualquer outro acto processual e que, assim, nele se verificavam todos os pressupostos para que fosse lavrado acórdão final.

O facto da Digna Recorrente - em vez de emitir o parecer, que era a razão de ser da vista que lhe foi aberta - ter optado por promover a audição dos responsáveis - que, posteriormente, lhe veio a ser sucessivamente indeferido, por considerada inútil, no douto despacho de fls. 361 v. e 362, no acórdão recorrido e no presente aresto - não a legitime agora a alegar que não foi dada oportunidade ao M.ºP.º de emitir o seu parecer de legalidade.

Acresce que, conforme consta de fls. 393, a Digna Recorrente esteve presente na sessão da 2ª Secção deste Tribunal de 12 de Maio de 1994, em que foi votado e aprovado o acórdão recorrido, nela podendo usar da palavra - nos termos do artº 38º do Regimento aprovado pelo Decreto nº 1.831, de 17 de Agosto de 1915 aplicável "ex vi" da redacção actual do nº 2 do artigo 62º da Lei nº 86/89 - e, conseqüentemente, emitir oralmente o seu parecer de legalidade e sobre o fundo antes da prolação do aresto.

Tanto basta para concluir que não é correcta a alegação da Digna Recorrente quando afirma que o acórdão ora em apreciação foi proferido antes de ter sido dada oportunidade ao M.ºP.º de emitir seu parecer de legalidade.

Face ao que dos autos consta e ao já decidido neste aresto, não se antolha qualquer desvio entre o formalismo prescrito na lei e o formalismo efectivamente seguido neste processo (vide Manuel de Andrade in "Noções Elementares de Processo Civil", 1979, pág. 176) nele não se verificando - contrariamente ao que vem alegado - a omissão de qualquer acto prescrito na lei.

Nestes termos, decidem negar provimento ao recurso e confirmar o acórdão recorrido.

Não são devidos emolumentos.

Notificações necessárias.

Lisboa, em de Fevereiro de 1995.

João Manuel Fernandes Neto - Relator

João Pinto Ribeiro

Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

António Joaquim Carvalho

Manuel Raminho Alves de Melo

José Alfredo Mexia Simões Manaia

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

José Alves Cardoso

ACÓRDÃOS DE CONTAS

ACÓRDÃO Nº 7/95 - 2ºS

ANULAÇÃO DE ACTO ADMINISTRATIVO - OBRIGAÇÃO DE REPOR - RECUSA DE VISTO - USUCAPIÃO DE COISA MÓVEL

SUMÁRIO:

No caso de pagamentos indevidos não há lugar à condenação dos responsáveis pela conta de gerência na reposição de dinheiros públicos e outros valores, sempre que tenha havido prestação efectiva de trabalho e a reposição desses pagamentos indevidos se traduzisse num locupletamento sem justa causa por parte do erário público.

Conselheiro Relator:
António Joaquim de Carvalho

Processo nº 3613/91
Sessão de 1995.01.19

CONSELHO ADMINISTRATIVO DO LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA E TECNOLOGIA INDUSTRIAL

Acordam, em subsecção da 2ª Secção, os Juízes do Tribunal de Contas:

1. Procede-se a julgamento da conta de responsabilidade dos membros do Conselho Administrativo do Laboratório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial (LNETI), na gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1991, José Veiga Simão, Mário Pereira Gomes de Abreu (de 13/10 a 3/12), Pedro José Pinto Homem e Sousa (de 1/1 a 31/10), Carlos Manuel Adrião Rodrigues, Maria Fernanda Pais Gonçalves, António Marques Correia e Nelson Duarte Marquês da Silva Maio, todos melhor identificados a fls. 325, 326 e 941 dos autos.

2. O LNETI foi criado pelo Decreto-Lei nº 548/77, de 31 de Dezembro, e encontra-se actualmente transformado em Instituto Nacional de

Engenharia e Tecnologia Industrial, por força do Decreto-Lei nº 240/92, de 29 de Outubro.

A sua estrutura orgânica e funcional foi aprovada pelo Decreto-Lei nº 361/79, de 1 de Setembro, que extinguiu a Junta de Energia Nuclear e fez transitar para o LNETI os direitos e obrigações daquela.

A organização do LNETI foi ainda reajustada pelo Decreto-Lei nº 272/85, de 17 de Julho.

Segundo o artº 2º, nº 1, do Decreto-Lei nº 361/79, o LNETI é um organismo dotado de autonomia administrativa e financeira com personalidade jurídica e património próprio.

3. A presente conta não foi devolvida, ao abrigo do disposto no nº 2 do artº 66º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e foi incluída no Programa de Fiscalização do ano de 1993, em virtude de se terem verificado recusas de visto.

Assim, o seu exame incidiu fundamentalmente sobre os motivos que determinaram a não devolução, tendo no restante sido pautado pelos critérios definidos na alínea f) do Despacho DP 233/90, de 15 de Junho, de Sua Excelência o Conselheiro Presidente.

4. O resultado da actividade financeira do LNETI, durante a gerência em apreciação, é o que consta do seguinte ajustamento:

DÉBITO

Saldo da conta anterior ... 1 759 134 837\$50
Recebido na gerência 10 439 365 829\$50 12 198 500 667\$00

CRÉDITO

Saído na gerência 11 949 060 416\$00
Saldo p/a gerência seguinte 249 440 251\$00 12 198 500 667\$00

O saldo de abertura foi apurado administrativamente, nos termos do artº 16º do Decreto nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936, em virtude de a conta anterior ter sido devolvida ao organismo. O débito está comprovado pelos documentos de fls. 37 a fls. 67 e o crédito demonstra-se com os documentos que constituem o II e o III volumes do processo.

A última conta julgada respeita à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1983, tendo as relativas aos anos de 1984 a 1990 sido devolvidas.

5. Durante a verificação da conta surgiram algumas dúvidas que motivaram troca de correspondência entre a Contadoria e o INETI, sendo de destacar as seguintes:

5.1. O organismo manteve contas de depósito em Bancos Comerciais sem que se demonstrasse que tinha obtido a autorização ministerial prevista no n° 5 do art° 9° do Regulamento da Caixa Geral de Depósitos aprovada pelo Decreto n° 694/70, de 31 de Dezembro, então em vigor.

O organismo informou que tais contas de depósito foram abertas e mantidas no contexto de aplicações financeiras autorizadas pelo despacho de Sua Excelência o Senhor Ministro das Finanças, aposto, em 7/04/89, no Memorando do Presidente do LNETI, em que se solicitava autorização "para gerir o seu património físico e financeiro de modo a otimizar a rentabilidade dos seus meios" (fls. 563 a 565). Por esse motivo, o organismo considerou que a autorização para abrir as contas de depósito estava implícita naquela.

5.2. Pelos extractos de conta remetidos, verificou-se a existência de duas contas de depósito a prazo, sem que tivessem sido enviadas certidões emitidas pelas respectivas entidades bancárias, que certificassem os saldos em 31.12.91.

Segundo a resposta do organismo, os números de conta mencionados nos extractos não correspondem a contas de depósito a prazo abertas em nome do LNETI, mas a números de registos internos dados automaticamente pelos sistemas informáticos dos Bancos, por cada aplicação financeira efectuada, a partir das contas de ordem já mencionadas em 5.1, pelo que não podiam enviar as respectivas certidões dos saldos.

Embora não havendo certificação dos saldos de tais contas, a Contadoria apurou que estes não deixaram de ser reflectidos na reconciliação bancária final, enquanto restituições de fundos em aplicações financeiras.

5.3. Na reconciliação bancária final global enviada pelo organismo verifica-se uma divergência de 59 254 182\$20 entre o saldo da conta de

gerência e o saldo reconciliado, divergência que os serviços justificaram pormenorizadamente.

Manteve-se, todavia, uma pequena diferença não explicada, no valor de 4\$70.

5.4. Na mesma reconciliação bancária final global não foi incluída a quantia de 14 989\$50 correspondente a juros vencidos nos últimos dias de Dezembro na conta de depósito no Banco Comercial Português.

O organismo justifica a falta de inclusão desses juros pelo seu conhecimento tardio, tendo demonstrado que tal montante foi arrecadado como receita já em 1992. Deverá, por isso, verificar-se a sua inclusão a débito da respectiva conta de gerência de 1992.

5.5. Igualmente não foi incluído na reconciliação bancária final global o saldo de uma conta na Caixa Geral de Depósitos, no montante de 10 002\$60.

O organismo justifica tal falta, esclarecendo que tal conta foi aberta pela Delegação Regional de Coimbra, em 1989, para depósito de pequenas receitas com chamadas telefónicas e fornecimento de cafés, aquando da realização de acções de formação. Tal conta deixou de ser movimentada a partir de 1992 e só chegou ao conhecimento da Direcção de Gestão Financeira e Patrimonial do Instituto em Setembro de 1993.

A importância de 10 002\$60 correspondente ao saldo da conta foi, entretanto, arrecadada como receita em 31 de Dezembro de 1993, pelo que deve verificar-se a sua inclusão a débito da conta de gerência relativa àquela data de 1993, não se tornando necessário alterar o ajustamento da presente conta.

5.6. Na justificação da diferença entre o saldo da conta nº 697/800740/926 da Caixa Geral de Depósitos e o apresentado pelo Instituto, verificou-se a escrituração da importância de 4 748 950\$00 sob a designação de "Depósitos efectuados em 1991 identificados e contabilizados como receita de 1992".

O organismo esclareceu que os referidos depósitos dizem respeito a receitas mandadas creditar por clientes seus, no mês de Dezembro de

1991, que não foi possível identificar de modo a que pudessem ser levados ao exercício de 1991 (fls. 537).

Pelos mesmos motivos, deverá verificar-se a inclusão daquele montante no débito da conta de gerência seguinte.

5.7. O organismo apresentou uma relação de cheques relativos às gerências de 1986 e seguintes, que ainda não tinham sido levantados pelos interessados por razões desconhecidas.

5.8. Verificou-se que os juros capitalizados em 31 de Dezembro de 1991 nas contas de depósito, mencionados no ofício de fls. 547, no valor global de 900 918\$00, não foram escriturados a débito da conta de gerência.

O organismo justifica-se, esclarecendo que só tomou conhecimento desses juros através dos extractos bancários recebidos em Janeiro de 1992, pelo que só tomou posse dessas receitas nesse ano.

Importará, por isso, verificar-se a inclusão daquelas importâncias a débito da conta seguinte.

5.9. Pelos extractos remetidos, verificou-se que o organismo efectuou aplicações financeiras durante a gerência, sem que demonstrasse, desde logo, ter solicitado a devida autorização ministerial.

Solicitados os devidos esclarecimentos veio, porém, o organismo informar que tais aplicações foram autorizadas pelo despacho de Sua Ex^a o Ministro das Finanças, de 7.4.89, já referido em 5.1.

5.10. Através da decisão processada a fls. 566, o Tribunal de Contas, em sessão diária da 1^a Secção, de 23 de Dezembro de 1991, recusou o visto ao contrato celebrado entre o LNETI e a GESTÉCNICA - Sociedade Técnica de Gestão de Empreendimentos e Construção Civil, Ld^a, porquanto o conteúdo das suas cláusulas (4^a e 10^a) "esvazia totalmente de sentido a previsão da cláusula 3^a quanto ao limite de 31 de Dezembro do ano em curso para a entrega das várias fases dos estudos objecto do contrato, salvo se este tiver já produzido os seus efeitos materiais, caso em que então se encontraria violado o n^o 1 do artigo 4^o do Decreto-Lei n^o 146-C/80, de 22 de Maio".

Tendo sido solicitada ao organismo informação sobre quais os pagamentos efectuados à Gestécnica, no âmbito deste contrato, informou o mesmo que, em consequência da recusa do visto, não foram efectuados quaisquer pagamentos.

Verificou-se, assim, que não ocorreu a produção indevida de efeitos financeiros.

5.11. Pela decisão proferida em sessão diária da 1ª Secção, de 13 de Janeiro de 1992 (fls. 567), o Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato celebrado entre o LNETI e a Sociedade Plano X - Arquitectura e Engenharia, Lda., sensivelmente pelas mesmas razões com que o recusou ao contrato referido em 5.10.

Porém, através dos esclarecimentos recebidos do organismo, verificou-se que não foram efectuados quaisquer pagamentos à Plano X, no âmbito deste contrato, pelo que não se produziram efeitos financeiros indevidos.

5.12. Através das decisões tomadas em sessão diária de visto, de 30 de Setembro de 1991, processadas de fls. 568 a fls. 572, o Tribunal recusou o visto aos contratos administrativos celebrados com os indivíduos nelas referidos, para lugares de estagiários de investigação.

Pelo ofício de fls. 518 e seguintes, o organismo informou quais os abonos que efectuou aos interessados durante o ano de 1991, verificando-se que continuaram a ser abonados mesmo após as notificações das recusas de visto.

5.13. O Tribunal de Contas, pelo acórdão de 17 de Março de 1992, anulou o visto concedido em 18/11/87, ao contrato celebrado entre o LNETI e Fernando Manuel de Faria e Melo, como estagiário de investigação, em resumo, por se ter demonstrado que não concluíra a indispensável licenciatura em Biologia e apresentara um certificado falso para a comprovar (fls. 573 e segs.).

Em consequência dos factos que deram origem à anulação do visto, proferida aliás na sequência de iniciativa do LNETI, foram-lhe processadas guias de reposição desde a data da contratação até Dezembro de 1990, altura em que deixou o serviço, as quais, todavia, não foram pagas.

5.14. Na discriminação do "saldo para a gerência seguinte" constante do mapa da conta de gerência incluem-se importâncias, no montante global de 8 469 259\$00, que ficaram em poder das Direcções Provinciais de Angola e Moçambique (LFEN e SPEM) da ex-Junta de Energia Nuclear (3 000 000\$00) e em poder dos Institutos de Crédito de Angola e Moçambique (5 469 259\$00), aquando da independência daqueles Estados.

Relativamente a estas importâncias, o LNETI tinha informado, primeiro, através do ofício n.º 6353, de 26 de Agosto de 1985, que acompanhava a conta de gerência do ano de 1984 e, posteriormente, através do ofício junto a fls. 593, que, na sequência do Decreto-Lei n.º 308-B/75, de 24 de Junho, e por não poder reaver tais valores, procedeu à sua transferência gratuita para a República Popular de Moçambique e para a República Popular de Angola, através dos autos de transferência de valores fotocopiados a fls. 603 e 604, respectivamente. E, em consequência, requereu ao Tribunal de Contas autorização para que tais valores fossem abatidos ao activo do LNETI, regularizando-se, assim, tais saldos.

O plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas, em sessão de 23 de Janeiro de 1991, deliberou concordar com a proposta consubstanciada na Informação 10ªCC/7/93, no sentido de tal matéria ser apreciada e decidida no âmbito da liquidação e julgamento da presente conta de gerência.

A este propósito, entende a Contadoria que, embora o Núcleo Técnico de Contas tenha emitido parecer no sentido de que, relativamente a Angola, não era possível aplicar, por integração analógica, o disposto no Decreto-Lei n.º 308-B/75, de 24 de Junho (que só respeita a Moçambique), a verdade é que os autos de transferência já foram realizados em 1983, pelo que "os valores em questão poderão deixar de integrar o saldo da conta do LNETI".

Acrescenta ainda a Contadoria que os autos de transferência totalizam 8 439 259\$00, enquanto na discriminação do saldo se menciona o total de 8 469 259\$00.

6. Distribuído o processo, procedeu-se a diligências tendentes a obter a regularização dos cheques referidos em 5.7, a esclarecer a situação dos indivíduos referenciados em 5.12 e respectivos abonos, e a averiguar do pagamento das guias de reposição mencionadas em 5.13.

Foi ainda, por despacho de 22/4/94, ordenada a audição dos responsáveis, muito em especial sobre o ponto 4.6.3 do Relatório Inicial (abonos a estagiários de investigação a cujos contratos o Tribunal de Contas recusara o visto), tendo os mesmos apresentado as respostas e documentos de fls. 743 a fls. 800 que aqui se dão como reproduzidos para todos os efeitos legais.

7. Dada vista à Digm^a Magistrada do Ministério Público, emitiu a Sr^a Procuradora-Geral Adjunta o parecer de fls. 942 a 944 no qual, além do mais, é de parecer de que as importâncias apontadas em 5.14 devem ficar regularizadas nesta conta e de que o julgamento deve ser de quitação.

8. Corridos os vistos dos Juizes Conselheiros Adjuntos, cumpre apreciar e decidir.

8.1. As dúvidas mencionadas 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.8, 5.9, 5.10 e 5.11, que foram objecto de troca de correspondência entre a Contadoria e o organismo, na fase administrativa, foram esclarecidas por este em termos satisfatórios, tal como se dá conta no seu enunciado.

Com efeito, as dúvidas referenciadas em 5.1, 5.2, 5.9, 5.10 e 5.11 só se verificaram por carência de informação. Prestados os esclarecimentos solicitados ao organismo, deixaram de existir.

A divergência residual de 4\$70 mencionada em 5.3, que não foi possível esclarecer, é de valor imaterial, não merecendo diligências complementares tendentes ao seu completo esclarecimento.

As faltas de inclusão de algumas importâncias a débito da conta de gerência de 1991 (5.4, 5.5, 5.6 e 5.8), por virtude de o organismo só ter tido delas conhecimento e, conseqüentemente, só as ter arrecadado como receita, em anos posteriores, constituem irregularidades que ficarão sanadas com a sua inclusão a débito da conta do ano em que foram arrecadadas. Deverá, por isso, verificar-se a sua inclusão nessas contas, como já se referiu.

Em qualquer caso, porém, não se verifica matéria que integre responsabilidade financeira.

Recomenda-se que, de futuro, o organismo diligencie no sentido de tais receitas serem escrituradas a débito da conta de gerência relativa à data em que se tiverem vencido.

8.2. A situação dos cheques discriminados na relação mencionada em 5.7 já foi regularizada na sequência das diligências ordenadas na fase judicial (ofício de fls. 681, ponto 1), tendo designadamente sido solicitado o seu cancelamento à respectiva agência bancária (fls. 738).

Encontra-se, assim, igualmente sanada esta irregularidade.

8.3. Em relação às recusas de visto nos contratos administrativos de provimento em lugares de assistentes de investigação, mencionadas em 5.12, os responsáveis pela gerência em apreciação e o Senhor Presidente do INETI, durante a fase judicial da instrução, prestaram esclarecimentos e apresentaram prova documental que levaram a Contadoria a concluir que, também nestes casos, não ocorreu produção indevida de efeitos financeiros (informações a fls. 677 e 717).

O mesmo conclui a Senhora Procuradora-Geral Adjunta.

E, na verdade, assim deve decidir-se:

Com efeito, com os indivíduos em questão foram celebrados contratos administrativos de provimento, nos termos dos art^{os} 37^o, n^{os} 1 e 3, e 38^o, n^{os} 2, 3 e 5, do Decreto-Lei n^o 427/89, de 7 de Dezembro, os quais foram visados pelo Tribunal de Contas entre Outubro e Dezembro de 1990 (cfr. contratos de fls. 810 a 818).

Em seguida, já com vínculo à Função Pública, foram os mesmos indivíduos, na sequência de aprovação em concurso interno geral de ingresso aberto ao abrigo do art^o 38^o do mesmo Decreto-Lei n^o 427/89, contratados nos termos referidos nas decisões de fls. 568 a 572, tendo o Tribunal de Contas, em sessão de 30.9.91, recusado o visto a estes novos contratos, por virtude de se terem verificado deficiências formais no concurso. Com efeito, conforme se lê nas decisões que recusaram o visto, os motivos assestaram na circunstância de no aviso do concurso se terem exigido, para além de outros, como requisitos especiais de admissão, a posse de licenciaturas determinadas (Física, Química ou Engenharia Química, Biologia,

Física e Bioquímica) e ainda conhecimentos em domínios específicos da investigação.

Na sequência da recusa dos vistos, o organismo, aproveitando a prorrogação do prazo para abrir concursos daquela espécie, operada pelo Decreto-Lei n.º 407/91, de 17 de Outubro, que reviu algumas disposições do Decreto-Lei n.º 427/89, abriu novos concursos e celebrou novos contratos com os interessados, os quais vieram a ser visados pelo Tribunal de Contas nos meses de Junho e Agosto de 1992 (fls. 907 a fls. 925).

Verifica-se, assim, que os interessados, quando viram recusados os vistos aos seus contratos, já estavam vinculados à Função Pública através de contratos administrativos de provimento anteriormente celebrados, ao abrigo do art.º 37.º da Lei n.º 427/89, e visados pelo Tribunal de Contas.

Por outro lado, tais contratos não podem considerar-se rescindidos por força do disposto no art.º 38.º, n.º 3, do mesmo Decreto-Lei n.º 427/89, porquanto todos os interessados se candidataram ao concurso previsto nesse mesmo preceito e obtiveram aprovação, só tendo sido recusado o visto por razões formais inerentes ao concurso.

Deste modo, os referidos indivíduos, após as mencionadas recusas de visto, continuaram, e bem, ao serviço, ao abrigo dos anteriores contratos administrativos de provimento, e foram devidamente abonados.

Não se verificou, pois, qualquer irregularidade financeira no processamento e pagamento das despesas que os suportaram, nem houve produção indevida de efeitos financeiros.

8.4. Relativamente ao não pagamento das guias de reposição processadas pelo organismo na sequência dos factos que determinaram a anulação do visto ao contrato celebrado com Fernando Manuel de Faria e Melo, veio a apurar-se, já na fase judicial, que o interessado interpôs, no Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa, recurso contencioso do despacho do Vice-Presidente do LNETI, de 12/12/90, que ordenou a reposição das importâncias recebidas a título de vencimentos e outras remunerações desde a data da sua contratação como estagiário de investigação. O recurso foi julgado procedente por sentença de 29/6/92, já transitada em julgado (fls. 932 e seguintes), tendo sido anulado o referido despacho. Entendeu-se nesse acórdão que "em casos de nulidade, anulação ou revogação com

efeitos retroactivos de provimento de funcionário, este deve conservar as prestações recebidas, que correspondam a trabalho efectivamente prestado".

Verifica-se, assim, que o organismo não recebeu do interessado as importâncias relativas às guias de reposição, uma vez que este obteve sentença transitada do tribunal competente, em que se refere que a reposição não é devida e foi anulado o despacho que a exigia. Importa, por isso, averiguar se a reposição deverá ser imposta aos responsáveis, nos termos do disposto no artº 49º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Ora, sobre esta matéria, haverá que notar, antes de mais, que a haver obrigação a repor, os responsáveis a condenar nunca seriam os da presente gerência, uma vez que os pagamentos cessaram antes do seu início. Não seria, pois, neste processo que poderia verificar-se tal condenação.

Acontece, porém, que, mesmo que os pagamentos se pudessem considerar em rigor como indevidos - e não é certo que tal devesse acontecer face às circunstâncias apuradas e aos motivos invocados na sentença do Tribunal Administrativo do Círculo - sempre a responsabilidade financeira inerente seria de relevar, ao abrigo do disposto no artº 50º da mesma Lei nº 86/89, já que não se vislumbra qualquer culpa grave ou dolo por parte dos responsáveis pela gerência. Acresce que, como refere a Exmª Procuradora-Geral Adjunta, a jurisprudência do Tribunal de Contas é no sentido de que, em casos desta natureza, não há lugar à condenação dos responsáveis, na reposição, para que não haja locupletamento indevido do erário público à custa de outrém, uma vez que o trabalho foi prestado e, para mais, ao abrigo de contrato visado pelo Tribunal de Contas, só posteriormente anulado.

Não existe, pois, qualquer responsabilidade financeira a imputar.

8.5. Finalmente, importa conhecer do pedido de regularização dos saldos transferidos gratuitamente para os Estados de Moçambique e Angola, através do seu abatimento ao activo do organismo.

Relativamente a Moçambique, a regularização não levanta quaisquer objecções, uma vez que o auto de transferência assentou no disposto no artº 2º do Decreto-Lei nº 308-B/75, de 24 de Junho, que expressamente

autoriza essa transmissão gratuita, "mediante simples auto de transferência".

Relativamente às transferências para Angola, a questão é mais complexa, uma vez que o auto de transferência, na ausência de preceito legal expresso que o autorizasse, se socorreu daquele diploma relativo a Moçambique, aplicando-o por analogia. Ora, como bem se conclui na Informação nº 62-C/NTC/93, junta a fls. 667 e seguintes, o artº 2º do Decreto-Lei nº 308-B/75 não é passível de aplicação analógica, porquanto, embora inserido em lei, não reveste conteúdo geral e abstracto susceptível de generalização e, por outro lado, é materialmente administrativo. Tal auto de transferência será, assim, eventualmente nulo, não tendo operado transferência gratuita alguma.

Todavia, considerando que o organismo, por razões conhecidas, não terá possibilidades de reaver aqueles valores, o que desvaloriza a sua qualificação como seus activos, considerando que o auto de transferência já remonta a 1983, sem qualquer impugnação até à presente data, e que, por conseguinte, já decorreu o prazo de usucapião de coisas móveis não sujeitas a registo, previsto no artº 1299 do Código Civil e Lei nº 54, de 16 de Julho de 1913, considerando que a sua regularização em termos de escrituração contabilística nada acrescenta ou retira à validade ou invalidade do auto de transferência, considerando que, com referência à eventual publicação de legislação visando a extinção da Direcção Provincial dos Serviços de Prospecção e Exploração Mineira e da Direcção Provincial do Laboratório de Física e Engenharia Nucleares, da ex-Junta de Energia Nuclear, com sede em Angola, o Secretário de Estado das Finanças proferiu o despacho transmitido pelo ofício de 27 de Julho de 1984, junto a fls. 608, no qual determinou que o disposto no nº 1 do artº 2º do projecto de decreto-lei (com toda a probabilidade relativo à transferência de valores) "devia ser incluído, salvo melhor opinião, nas contas do denominado Contencioso com os ex-territórios ultramarinos", considerando, por fim, os pareceres da Contadoria e da Exmª Magistrada do Ministério Público no sentido da regularização, o Tribunal aceita a regularização dos referidos valores nos termos propostos.

Recomenda-se, porém, que, na conta em que forem regularizados, fique expressamente esclarecida a divergência entre o montante global dos autos de transferência e o montante discriminado nos saldos (8 439 259\$00 e 8 469 259\$00, respectivamente).

9. Pelo exposto, não se verificando qualquer responsabilidade financeira a imputar, esperando o Tribunal que, no futuro, o organismo atenda às recomendações feitas e estando o débito e o crédito constantes do ajustamento devidamente comprovados, nada obsta ao julgamento de quitação.

10. Termos em que acordam em sancionar o ajustamento transcrito em 4. e em julgar os membros do Conselho Administrativo do Laboratório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial indicados em 1, na gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1991, quites pela responsabilidade nele espelhada, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida da conta seguinte.

Remeta fotocópia do presente acórdão a Suas Excelências os Ministros da Indústria e Energia e das Finanças e do Plano, atento o conteúdo do ponto 8.5.

Emolumentos: 600 000\$00 (seiscentos mil escudos).

Notificações e comunicações necessárias.

ACÓRDÃO Nº 119/95

IDENTIFICAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

SUMÁRIO

- 1.- Visto que são partes nos processos de contas o Tribunal de Contas deve cumprir a regra processual que determina deverem ser identificados os responsáveis nas sentenças ou acórdãos dos Tribunais, sob pena de nulidade.
- 2.- Está em vigor a regra processual que dispõe deverem os acórdãos declaratórios da impossibilidade de julgamento ser publicados no Diário da República.

Conselheiro Relator
José Alves Cardoso

Processos N^{os}.2562/76 e out.
Sessão de 1995.04.04

FUNDO DE FOMENTO DA HABITAÇÃO

Acordam, em plenário da 2^a Secção, os Juízes do Tribunal de Contas:

1. Neste processo especial de impossibilidade de julgamento procede-se à apreciação das contas de responsabilidade dos membros do Conselho Administrativo do Fundo de Fomento da Habitação, nas gerências completas de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro, dos anos de 1976, 1977, 1978, 1979 e 1980 e que são os seguintes:

1976

António José águas Varela (01/01/76 a 07/06/76)

José Dias Campos (01/01/76 a 07/06/76)

Manuel Agostinho Duarte Gaspar (07/06/76 a 31/12/76)

Acrísio Tendinha Sampaio Nunes (07/06/76 a 31/12/76)

Orlando Pinguinha Caliço (01/01/76 a 31/12/76)

1977

Manuel Agostinho Duarte Gaspar
Acrísio Tendinha Sampaio Nunes
Orlando Pinguinha Caliço
(todos durante a gerência completa)

1978

Manuel Agostinho Gaspar e
Orlando Pinguinha Caliço (todo o ano)
António Fortuna Pereira (29/07/78 a 31/12/78)
Acrísio Tendinha Sampaio Nunes (01/01/78 a 28/07/78)

1979

Manuel Agostinho Duarte Gaspar (01/01/79 a 30/10/79)
Orlando Pinguinha Caliço (01/01/79 a 31/12/79)
António Fortuna Pereira (01/01/79 a 30/05/79)
Serafim de Oliveira (12/07/79 a 31/12/79)
João Martins (13/12/79 a 31/12/79)
Lourival Ferreira Vilela (29/11/79 a 31/12/79)

1980

Lourival Ferreira Vilela
Serafim de Oliveira
João Martins
Orlando Pinguinha Caliço
(todos durante o ano completo)

2. Após o exame dos documentos que instruem as contas, a Contadoria propôs, como resultado das gerências, os seguintes ajustamentos:

1976

DÉBITO

Saldo da conta anterior 1 793 521 692\$20
Recebido na gerência 3 754 135 738\$70 5 547 657 430\$90

CRÉDITO

Saído na gerência 2 875 996 103\$10
Saldo p/a gerência seguinte 2 671 661 327\$80 5 547 657 430\$90

1977

DÉBITO

Saldo da conta anterior 2 671 661 327\$80
Recebido na gerência 6 207 150 550\$20 8 878 811 878\$00

CRÉDITO

Saído na gerência 5 831 543 942\$00
Saldo p/a gerência seguinte 3 047 267 936\$00 8 878 811 878\$00

1978

DÉBITO

Saldo da conta anterior 3 047 267 936\$00
Recebido na gerência 7 712 489 463\$40 10 759 757 399\$40

CRÉDITO

Saído na gerência 9 089 285 332\$90
Saldo p/a gerência seguinte 1 670 472 066\$50 10 759 757 399\$40

1979

DÉBITO

Saldo da conta anterior 1 670 472 066\$50
Recebido na gerência 9 400 319 792\$50 11 070 791 859\$00

CRÉDITO

Saído na gerência 9 816 643 895\$80

Saldo p/a gerência seguinte 1 254 147 963\$20 11 070 791 859\$00

1980

DÉBITO

Saldo da conta anterior 1 254 147 963\$20
Recebido na gerência 14 298 385 402\$90 15 552 533 366\$10

CRÉDITO

Saído na gerência 14 386 626 908\$10
Saldo p/a gerência seguinte 1 165 906 458\$00 15 552 533 366\$10

3. Os débitos e os créditos foram demonstrados pelos documentos que a seguir se indicam:

1976 - Débitos - fls. 48 a 59 e fls. 389 e 390

Créditos - fls. 60 a fls. 421

1977 - Débitos - fls. 64 a fls. 82

Créditos - fls 81 a fls 252 (1º volume) e fls 2 a 287 do 2º volume

1978 - Débitos - fls. 51 a fls. 62 e fls. 438 e 439

Créditos - fls. 63 a 551

1979 - Débitos - fls. 38 a 45 e fls. 376 e 377

Créditos - fls. 46 a fls. 479

1980 - Débitos - fls 25, 38 a 57, 73 a 75, 85 a 89, 116 a 136, 138 143, 143 a 158, 171 a 178, 206 a 220, 229 a 271

Créditos - fls. 44 a fls. 438

4. A conta de 1976 abre com o saldo apurado administrativamente (artº 16º do Decreto nº 26341, de 07/02/936) por a conta anterior ter sido devolvida ao abrigo do nº 2 do artº 66º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro. As contas de 1977, 1978, 1979 e 1980 abrem igualmente com o saldo apurado administrativamente, face à pendência da conta de 1976.

A conta de gerência de 1971 foi devolvida ao abrigo do Decreto-Lei nº 18/81, de 28 de Janeiro, e, as de 1972, 1974 e 1975, foram devolvidas ao abrigo do nº 2 do artº 66º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

A fls. 12 e 13 do processo nº 2562/76 encontra-se a cópia do acórdão proferido em 17 de Dezembro de 1985 no processo nº 2063/73.

As contas agora em apreciação foram incluídas no Plano de Fiscalização para o ano de 1992, por existirem indícios de irregularidades e por ter sido mandada instaurar, pelo Sr. Ministro da Habitação e Obras Públicas, por despacho de 17 de Outubro de 1979, uma sindicância sobre o período de 1976 a 1980.

Ao proceder-se à liquidação das contas de gerência, não tendo sido recebido da Direcção-Geral do Tribunal de Contas o relatório da sindicância mandada instaurar, diligenciou-se no sentido da sua obtenção junto da Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações (ofícios de fls. 450, 452 e 455 do processo de 1976, de fls. 337, 339 e 342 do processo de 1977, de fls. 446, 449 e 451 do processo de 1978, e iguais a estas folhas, dos processos de 1979 e 1980), entidade à qual estão afectos os processos que integram a sindicância.

Em resposta, aquela Inspeção-Geral remeteu fotocópia do volume 9º, "Relatório-Contas de Gerência do F.F.H. - 1976/1980", elaborado, em 8 de Abril de 1983, por um inspector de Finanças e um perito de Fiscalização, e um "Relatório sobre a Situação da Sindicância ao F.F.H./Car", elaborado em 31 de Dezembro de 1983.

5. Analisados estes relatórios, apensos por linha ao processo de 1976, a Contadoria concluiu que, para além de se encontrarem desfasados no tempo, nenhum corresponde ao relatório final da sindicância e que a matéria neles contida não se revela suficiente para o apuramento das irregularidades que afloram.

Com efeito, dada a complexidade e o conjunto enorme das irregularidades a apurar, para além de outras vicissitudes, o processo de sindicância não chegou a ser concluído, como refere a Exmª Procuradora-Geral Adjunta a fls. 586.

No desenrolar dos trabalhos da sindicância foram instaurados 837 processos dos quais só um pequeno número foi concluído, tendo sido, em regra, arquivados, por virtude de já terem decorrido os prazos de prescrição dos respectivos procedimentos disciplinar e criminal.

Face a tais limitações, a Contadoria, através da Informação de fls. 582 a 584, declarou-se "sem meios de avaliar a fiabilidade" dos ajustamentos, apesar de contabilisticamente apurados, ou de "detectar total ou parcialmente as irregularidades referidas nos relatórios em apenso, através da documentação da despesa".

6. À mesma conclusão chegou a Subsecção da 2ª Secção do Tribunal que, pelo acórdão de 4 de Novembro de 1993, junto a fls. 589 e segs., decidiu, com o parecer concordante da Exmª Procuradora-Geral Adjunta, ao abrigo do disposto no artº 26º, nº 1, alínea d), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e no artº 94º do Regimento aprovado pelo Decreto nº 1831, de 17 de Agosto de 1915, que os processos passassem a ser tramitados como de impossibilidade de julgamento.

7. Notificado o acórdão referido no item anterior aos responsáveis, só José Dias Campos e Orlando Caliço vieram tecer algumas considerações nas respostas juntas a fls. 620 a 624 e 629 a 630, respectivamente, que aqui se dão como reproduzidas para os efeitos legais.

8. A Exmª Procuradora-Geral Adjunta emitiu o parecer de fls. 637, no qual concluiu por não se opor à impossibilidade de julgamento.

9. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir:

9.1. O acórdão interlocutório referido no item 6, resumiu do seguinte modo a análise feita pela Contadoria nos relatórios enviados pela Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações:

"Relatório - Contas de Gerência F.F.H. 1976/1980"

Condicionalismo do exame

Diz-se no relatório (fls. 4) que no decorrer da análise foram solicitadas muitas informações que até à data não foram prestadas, situação que

limitou significativamente as conclusões extraídas do exame efectuado às contas em apreciação.

Metodologia

A análise incidiu fundamentalmente sobre o controlo contabilístico, rotinas documentais e documentação comprovativa das receitas e despesas.

Organização contabilística e administrativa

Foi verificada a não existência de um adequado sistema contabilístico que permitisse controlar eficazmente o património do F.F.H.: "Não existe contabilidade patrimonial sistematizada, havendo apenas serviços dispersos que desempenham funções que tradicionalmente estão cometidas àquela contabilidade" (fls. 9).

Empréstimos

Foram detectados empréstimos concedidos pelo F.F.H. cujos reembolsos não estavam a ser efectuados, contrariando o clausulado nos respectivos contratos.

Por outro lado, verificou-se a falta de elementos organizados que permitissem controlar os empréstimos concedidos, respectivos reembolsos e os valores em dívida, dificultando assim a detecção de erros.

Venda de bens e serviços não duradouros Rendas das habitações do F.F.H.

Houve deficiente controlo quanto às rendas, recebidas e a receber, não evidenciando os valores em dívida ao Organismo, agravado pelo facto de o sistema implementado não permitir detectar possíveis erros.

Promoção directa de habitação

Foi detectado um adiantamento na rubrica "Habitações", de valor superior em 571 200\$00, relativamente ao autorizado.

Terrenos

Com minuta autorizada pelo Presidente do F.F.H., efectuou-se a compra de terrenos, referindo o contrato que a minuta fora aprovada por despacho do Sr. Secretário de Estado da Habitação, deste modo, em infracção ao disposto no artº 11º, nº 1, do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, em conjugação com a alínea d) do artº 20º do mesmo diploma.

Empréstimos concedidos

Foi encontrado um excesso de 3 800 contos relativamente ao autorizado ministerialmente, na concessão de um empréstimo.

Subsídios não reembolsáveis

A divergência entre os autos de medição e a situação efectiva das obras deu origem a que o F.F.H. tivesse pago importância superior à devida.

Análise do saldo para a gerência seguinte

Foi apurado que os saldos em cofre sobre a designação "despesa ordinária" tinham um funcionamento equivalente ao de "vales de caixa", correspondendo a pagamentos efectuados pelo tesoureiro sem que as despesas tivessem como suporte o respectivo documento justificativo.

Para investigar sobre a legalidade da referida situação e confirmar os saldos do cofre, os técnicos dizem ter-se deslocado à Tesouraria dos Serviços Centrais do F.F.H., não tendo atingido o objectivo proposto devido ao facto de os registos na posse do Tesoureiro não possibilitarem, com facilidade, que fosse feita a correspondência entre eles e os valores constantes nas respectivas contas.

Não foi possível obter a decomposição dos valores que transitaram em cofre em cada uma das contas de gerência.

Além desta situação, válida para todas as gerências em julgamento, há a acrescentar que na de 1977 foi detectada na conta M/866 uma diferença a favor da C.G.D., entre as contas do F.F.H. e os extractos bancários, de 17 784\$70, que não chegou a ser esclarecida.

"Relatório sobre a situação da sindicância do F.F.H." em 31 de Dezembro de 1983

O relatório sintetiza o estado geral da sindicância e faz uma análise sumária sobre aspectos fundamentais, bem como o número e o estado de cada processo do sector F.F.H.

O relatório refere que a investigação se dividiu em dois subsectores, um que resultou de factos, denúncias, participações, etc., que chegaram ao conhecimento da Sindicância, outro que resultou do estudo sistemático das contas de gerência de 1976 a 1980".

9.2. Após o resumo dos relatórios, o mesmo acórdão interlocutório sintetizou ainda as conclusões formuladas pela Contadoria na sequência do exame a que procedeu, do seguinte modo:

"Resultados práticos

Os relatórios e mais elementos revelaram casos de dinheiros desviados, indevidamente aplicados, não cobrados, dos quais se destacam os seguintes:

2 533 296\$00 - erro de cálculo e de mediação

3 400 000\$00 - empréstimo a uma "associação de moradores" não utilizado na globalidade

17 000 000\$00 - empréstimo à empresa "ERG, Lda" que estava por receber havia mais de um ano

100 000\$00 - peculato ou abuso de confiança

313 515\$00 - pagos indevidamente à empresa "José Luis da Fonseca & Filhos", já regularizados após a sindicância, mas sem qualquer indemnização pelo tempo decorrido

37 440\$00 - pagos a mais à Sociedade Agrícola e Comercial PIANO, Lda, ainda não reembolsados

- duplicação de facturas
- rendas por receber

- parte de uma obra paga duas vezes.

O relatório concluiu que a sindicância está longe de ter esgotado a sua finalidade.

Saldo de encerramento

O saldo de encerramento constante do relatório referido em 9.1 diverge, para menos, relativamente ao mapa da conta de gerência de 1976, em 28 016 contos, diferença que ficou a dever-se a não terem sido considerados os títulos da Dívida Pública que o F.F.H. tinha depositados na C.G.D., conforme documento a fls. 401 do processo nº 2562/76".

9.3. Por fim, o mesmo acórdão fundamentou a decisão de ordenar que os processos passassem a ser tramitados como de impossibilidade de julgamento, do seguinte modo:

"A Contadoria concluiu, e bem, que, não tendo sido enviado o relatório final da sindicância, apesar das diligências efectuadas para a sua obtenção, não foi possível apurar as irregularidades que levaram à inclusão das contas de gerência de 1976 a 1980 no Plano de Fiscalização para 1992.

Significa encontrar-se o Tribunal em uma situação que não pode produzir um juízo de quitação dos responsáveis, sem todavia existir situação que imediatamente justifique a fixação do débito, o que justifica o seguimento do processo para declarar a impossibilidade de julgamento, deste modo seguindo a jurisprudência do Tribunal, bem expressa, em aprofundado exame da matéria, no acórdão de 30 de Abril de 1992, proferido no processo nº 1606/84, sendo relator o Sr. Conselheiro Sousa Franco (cfr. D.R., II Série, nº 195, de 25/08/92)".

9.4. Os únicos dois responsáveis que se pronunciaram acerca da impossibilidade de julgamento, que constitui o objecto dos presentes autos, levantaram apenas questões alheias ou colaterais relativamente à questão de fundo a decidir.

Na verdade, o responsável José Dias Campos apenas requereu que do acórdão final não constem os nomes dos responsáveis, como se deduz dos últimos pontos da sua resposta, que se transcrevem:

"Caso a decisão final do Tribunal seja a de considerar "de impossibilidade de julgamento" a Conta de Gerência de 1976, e, na convicção de não haver culpa específica, por dolo ou negligência, na criação da situação, por parte dos membros do C.A., esta, de certo modo, não deixará de corresponder à quitação, mas, sem um juízo positivo, facto que por si só, já constitui uma penalização para quem se considera inocente e se pautou pela legalidade.

Assim sendo, e porque tudo constará em Acórdão do Tribunal que será publicado em D.R., a nomeação dos responsáveis, funcionais apenas, agrava ainda mais, a penalização referida no número anterior.

Considerando, não ter elementos para fornecer ao TC, o que, obviamente, em nada altera a situação existente, e na presunção do referido em 18 e 19 requer que nos Acórdãos que tiverem de ser publicados, não sejam nominativos, como se verifica em I do Acórdão nº 231/93-2ºS de 04NOV93".

Quanto ao responsável Orlando Caliço, a sua pretensão é a de que o acórdão não seja publicado ou que, a sê-lo, sejam identificadas as responsabilidades para as diferentes gerências ou, a não ser possível, seja publicada conjuntamente a sua carta, como igualmente se deduz dos últimos pontos desta que também se transcrevem:

"Dado que o signatário, na qualidade de responsável por vários períodos das gerências referidas, não teve conhecimento de quaisquer das questões referidas nos chamados "Resultados práticos" sobre os quais nunca foi ouvido e uma vez que o Tribunal, ao transcrever o Relatório, que é um resultado muito parcial da sindicância instaurada e que não identifica os períodos nem as responsabilidades, acaba por lançar sobre todos os responsáveis no período a suspeição de comportamento irregular, vem solicitar que o Referido acórdão não seja publicado ou que, a sê-lo, sejam identificadas as responsabilidades para as diferentes gerências.

A não ser possível dar deferimento ao solicitado em 5, solicita o signatário que juntamente com o acórdão seja publicada a presente carta".

Ora, tanto uma como outra das pretensões não podem ser atendidas, uma vez que afrontam regras processuais impostas por lei que o Tribunal não pode deixar de cumprir sob pena de nulidade.

Os responsáveis são partes nos processos de contas - assim as apelida expressamente o § 4º do Decreto-Lei nº 29174, de 24 de Novembro de 1938 - e, por conseguinte, têm de ser identificados nas sentenças ou acórdãos dos Tribunais, nos termos do disposto nos artºs. 659º e 713º, nº 2, do Código do Processo Civil, aplicáveis subsidiariamente.

Quanto à publicação, dispõe o nº 5 do artº 94º do Regimento já citado que o acórdão declaratório da impossibilidade de julgamento (e só este) será publicado no Diário da República.

É certo que se podem suscitar dúvidas acerca da manutenção em vigor desta disposição após o início da vigência da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, bem como das alterações que lhe foram introduzidas pela Lei nº 7/94, de 7 de Abril.

Todavia, tais dúvidas não resistem a uma interpretação mais aprofundada dessa sucessão de leis:

O nº 5 do artº 94º do Regimento de 1915 é uma norma de natureza processual e de carácter especial.

Com efeito, ela insere-se na regulamentação do processo de impossibilidade de julgamento prevista nesse artigo que é um processo já por si especial.

Por outro lado, ela é específica dessa espécie de processo, tendo nele uma justificação óbvia e própria que se não verifica no processo ordinário de julgamento de contas ou em outros processos especiais, justificação que também está na base da obrigatoriedade de comunicação do acórdão ao Ministério das Finanças.

A Lei nº 86/89, embora contenha algumas normas de natureza processual, é uma lei orgânica que expressamente se intitula de Reforma do Tribunal de Contas e, por conseguinte, deve ser havida como tendencialmente genérica.

Além disso, o artº 63º, no qual foram elencados casos em que as decisões do Tribunal de Contas deviam ou podiam ser publicadas, sem incluir o processo de impossibilidade de julgamento, é uma norma de carácter

geral, abrangendo a generalidade dos processos ou procedimentos do Tribunal de Contas.

Ora, por um lado, a lei geral não revoga a lei especial, excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador (artº 7º, nº 3, do Código Civil).

Por outro lado, nada na Lei nº 86/89, ou no seu artº 63º, aponta no sentido da revogação do nº 5 do artº 94º do Regimento de 1915.

Acresce que, ao prever, na alínea f) do seu nº 1, a publicação dos acórdãos que o Tribunal de Contas entendesse deverem ser publicados, no mencionado artº 63º da Lei nº 86/89 revela que o legislador não teve em vista e, muito menos, inequivocamente, vedar a publicação dos acórdãos que declarassem a impossibilidade de julgamento. De resto, este seria um caso em que, pelas mesmas razões que justificam a referida norma do Regimento de 1915, o Tribunal sempre ordenaria a publicação do acórdão no Diário da República.

Não tendo a Lei nº 86/89, na sua redacção originária, revogado o indicado nº 5 do artº 94º do Regimento de 1915, também teremos de concluir que igualmente não o fez a Lei nº 7/94. Na verdade, esta Lei, na parte que interessa, limitou-se a revogar a já citada alínea f) do artº 63º que, como vimos, não tinha substituído ou revogado aquele dispositivo do Regulamento de 1915.

Para mais, foi a própria Lei nº 7/94 que veio introduzir um nº 3 ao artº 62º da Lei nº 86/89, no qual se esclarece que, até à entrada em vigor da lei de processo do Tribunal de Contas, são aplicáveis aos processos, em tudo o que não contrarie a Lei nº 86/89, as disposições do Regimento de 1915.

9.5. Quanto à questão central da declaração de impossibilidade de julgamento, não foram trazidos para os autos quaisquer elementos novos, nem os responsáveis que se pronunciaram expressamente a contestam. E também não se vislumbra como conseguir outros elementos.

Mantêm-se, por isso, os factos e as razões que, no acórdão de fls. 589 e segs., determinaram que o processo passasse a ser processado como de impossibilidade de julgamento.

Assim, a não conclusão da sindicância, bem como da esmagadora maioria dos 837 processos que foram instaurados no desenrolar desta, frustrou os objectivos que determinaram a inclusão das presentes contas no Plano de Fiscalização para o ano de 1992, impedindo o apuramento das irregularidades que se indiciavam.

Por outro lado, a análise dos relatórios enviados pela Inspeção-Geral de Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de que se dá conta nos pontos 9.1 e 9.2, abalou definitivamente a fiabilidade dos ajustamentos apresentados, ainda que contabilisticamente apurados.

E, pelos documentos de despesa, foi impossível assegurar tal fiabilidade. Na verdade, dados os indícios de irregularidades existentes e não investigados, tal documentação deixou de poder servir de prova cabal, ou mesmo credível, das verbas em que assentaram os ajustamentos.

10. Pelo exposto, acordam, com o parecer favorável da Senhora Procuradora-Geral Adjunta, em declarar a absoluta impossibilidade de julgamento das contas de gerência do Fundo de Fomento da Habitação, relativas aos períodos de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro dos anos de 1976, 1977, 1978, 1979 e 1980, e, em consequência, ordenar o arquivamento dos respectivos processos.

- Publique-se o acórdão na 2ª Série do Diário da República e remeta-se cópia do mesmo a Sua Excelência o Ministro das Finanças, nos termos do nº 5 do Regimento aprovado pelo Decreto nº 1831, de 17 de Agosto de 1915.

- Emolumentos a liquidar nos termos do artº 4º do Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho.

- Notificações e diligências necessárias.

ACORDÃOS DE AUDITORIA

ACÓRDÃO 159/95 - 2ª S

AMBIENTE FÍSICO - CONCURSO PÚBLICO - DÍVIDA PÚBLICA - EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS - ESTUDOS FISCALIZAÇÃO - FUNDOS AUTÓNOMOS - PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE - PROJECTO FORD-VOLKSWAGEN

SUMÁRIO:

- 1 - O concurso público é uma garantia de imparcialidade que se impõe a toda a Administração Pública. Mesmo as entidades públicas que não estão sujeitas às formalidades previstas no Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, devem assegurar a imparcialidade na aquisição de bens e serviços, nomeadamente através de concurso público.
- 2 - A dívida financeira dos fundos e serviços autónomos tem repercussão no endividamento global do Estado, aqui em sentido lato, pelo que se entende limitada pela previsão orçamental e, necessariamente, expressa na Conta Geral do Estado.
- 3 - A realização de estudo de impacte ambiental pressupõe independência em relação à autoria do projecto, caso contrário existe o risco de justificar sistematicamente as soluções adoptadas no projecto.
- 4 - A fiscalização de uma empreitada não pode ser considerada um estudo pois falta-lhe um elemento de criação do espírito, de acto de invenção ou criação intelectual que é pacificamente exigido para o conceito de estudo.

Conselheiro Relator:

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

Processo nº 20/94-Audit

Sessão de 1995.06.14

AUDITORIA AO PROJECTO PIDDAC/93 - "TERMINAL FORD V.W."

1. Está em condições de ser apreciado pelo Tribunal de Contas em Subsecção da 2ª. Secção, nos termos do artigo 26º nº 2 alínea a) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, o resultado da auditoria efectuado pelos serviços de apoio do Tribunal de Contas ao Programa PIDDAC/93 Projecto Termi-

nal Ford V.W. cuja execução física e financeira foi assegurada pela Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra.

2. A auditoria em apreço foi efectuada ao abrigo do disposto no artigo 16º nº 2 da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, tendo em vista no âmbito do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1993 a fiscalização da execução financeira de programas plurianuais de investimento, constituindo a sua apreciação em subsecção da 2ª Secção um incidente autónomo do processo de elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativo ao ano económico de 1993.

3. O programa de auditoria foi aprovado por despacho do Juiz da área processado a fls. 48/51 do vol. I dos presentes autos.

4. O bem elaborado Relatório Inicial dos Auditores foi presente ao Juiz da área, que tendo em vista a efectivação do contraditório nos termos do artigo 30º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 7/94, e, bem assim, nos termos do artigo 24º nº 4 da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, determinou por despachos processados de fls. 564 do vol. I dos presentes autos a sua remessa, ao Conselho de Administração da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra.

Por despacho do Juiz relator foi igualmente determinado que sobre as questões suscitadas no ponto 2.3.1. do Relatório Inicial (fls. 12 a 15 do vol. I dos presentes autos) se pronunciasse o Director da 14ª. Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e o Director-Geral da Contabilidade Pública.

5. Os membros do Conselho de Administração da Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra apresentaram as alegações que vão processadas a fls. 377 e segs. do vol. I dos presentes autos e que aqui se dão inteiramente por reproduzidas.

6. O Director da 14ª. Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e o Director-Geral da Contabilidade Pública apresentaram as alegações que vão processadas a fls. 4 e 7 do vol. II dos presentes autos e que aqui se dão inteiramente por reproduzidas.

7. A Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra foi criada pelo Decreto-Lei nº 376/89, de 25 de Outubro diploma que aprovou o respectivo

vo estatuto, em substituição da extinta Junta dos Portos de Setúbal. Está também sujeita para além das normas constantes do seu estatuto orgânico específico ao regime constante do Decreto-Lei nº 348/86 de 26 de Outubro que aprovou as Bases Gerais dos Estatutos Orgânicos das Administrações Portuárias. De acordo com o disposto no artigo 39º dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei nº 376/89, de 25 de Outubro **"os actos e contratos da APSS não estão sujeitos a visto do Tribunal de Contas sem prejuízo do julgamento dos documentos de prestação de contas"**.

E parece não haver dúvidas que de acordo com o artigo 1º daquele diploma, reveste, à semelhança do que se verifica com todas as restantes administrações portuárias, a natureza de instituto público (dotado de autonomia administrativa financeira e patrimonial) (cfr. artigo 14º do Decreto-Lei nº 348/86 e 1º dos Estatutos Orgânicos de qualquer das administrações portuárias) integrando por isso o sector público administrativo estadual.

7.1. Durante muito tempo alguns sectores mais relevantes da doutrina jurídico-administrativa (cfr. neste sentido Prof. Doutor Marcelo Caetano, "Manual de Direito Administrativo", 9ª. edição tomo I, pág. 365 Dr. Augusto de Athaide, "Elementos para um Curso de Direito Administrativo da Economia", in "Cadernos de Ciências Técnico, nº 142, 1977 pág. 58 e Prof. Doutor Freitas do Amaral, "As modernas empresas públicas no Direito Português", "Direito Administrativo e Ciências da Administração", - Lições (1977-78) proferidas na Universidade Católica, pág. 33 e segs. "Direito Administrativo" - Lições (edição 1983/1984) Vol. I, pág. 422 e segs. e "Curso de Direito Administrativo" - 1ª. edição, pág. 331 e segs.) se pronunciaram claramente no sentido de considerar as empresas públicas uma espécie do género, institutos públicos, onde se integrava também os serviços personalizados, as fundações públicas e os estabelecimentos públicos; contra, porém Prof. Doutor Sousa Franco, "Finanças Públicas II", II parte, pág. 61. "Introdução aos Subsectores Institucionais", pág. 203 "Empresas Públicas e Participações do Estado" Prof. Doutor Carlos Ferreira de Almeida "Direito Económico", I parte pág. 117 e segs. Dr. Simões Patrício, "Curso de Direito Económico", 2ª edição, pág. 508 e segs. e "Bases Gerais das Empresas Públicas" Prof. Doutor António Menezes Cordeiro, "Direito da Economia", I vol. pág. 238 Prof. Doutor Manuel Afonso Vaz, "Direito Económico" pág. 195 e Dr. Luís Cabral de Moncada, "Direito Económico", pág. 151).

7.2. Recentemente o Prof. Doutor Freitas do Amaral na 2ª edição (pág. 341/2) do seu "Curso de Direito Administrativo" vem rever a sua posição inicial de considerar as empresas públicas uma modalidade dos institutos públicos nos seguintes termos: "**Na 1ª edição deste curso(1986) distinguimos duas espécies de organismos integrados na administração estadual indirecta: os institutos públicos incluindo entre outras as empresas públicas, e as associações públicas. Revendo agora a matéria, propomos um quadro diferente. Por um lado separamos conceptualmente a figura do instituto público - que tem natureza burocrática e exerce funções de gestão pública - da figura da empresa pública - que tem natureza empresarial e desempenha uma actividade de gestão privada. Por outro lado subtraímos a associação pública à administração estadual indirecta e transferimo-la para o campo da "administração autónoma".**

A separação entre institutos públicos e empresas que julgamos fundada em bons argumentos de ordem jurídica baseia-se na distinção - hoje definitivamente consagrada na terminologia económica e financeira - entre o sector público administrativo e o sector empresarial do Estado (SPE). Do primeiro fazem parte o Estado, os institutos públicos, as associações públicas, as autarquias locais e as regiões autónomas: o segundo é composto pelas empresas públicas".

7.3. Importa porém reconhecer que sendo as administrações portuárias expressamente qualificadas nas Bases Gerais dos seus Estatutos Organizacionais, e bem assim nos Estatutos de cada uma como institutos públicos, a verdade é que o Prof. Doutor Freitas do Amaral em parecer subscrito de parceria com o Prof. Doutor João Pedro Caupers, a pedido das administrações portuárias, e sem prejuízo de reconhecer a sua natureza empresarial e sujeição nalguns aspectos da sua gestão financeira a princípios comuns aos das empresas públicas, pronuncia-se em Dezembro de 1989, no sentido inequívoco de as administrações portuárias constituírem institutos públicos, sem revestirem porém a modalidade de empresas públicas. Refira-se aliás que nessa altura o Prof. Freitas do Amaral ainda considerava as empresas públicas como constituindo uma modalidade de institutos públicos. Vejamos, com efeito, a apreciação feita em Dezembro de 1989 por aqueles ilustres autores sobre o regime jurídico financeiro das administrações portuárias:

"a) Têm por objectivo último de gestão "a sua viabilidade económica e o seu equilíbrio financeiro" (artigo 20º nº 1 das Bases Gerais) - tal como as empresas públicas (artigo 21º do estatuto das empresas públicas, de onde aquele preceito foi parcialmente copiado);

b) A estrutura orgânica das administrações dos portos assenta em três órgãos: o conselho de administração, a comissão de fiscalização e o conselho consultivo (artigo 4º das Bases Gerais) - tal como nas empresas públicas que exploram serviços públicos, com a única e insignificante diferença que consiste em o conselho consultivo ser aqui de constituição facultativa (artigo 7º, nºs. 1 e 2, do estatuto);

c) A organização contabilística "deve corresponder às necessidades de gestão empresarial e permitir um controle orçamental permanente, bem como a fácil verificação da correspondência entre os valores patrimoniais e contabilísticos" (artigo 23º, nº 1, das Bases Gerais) - "ipsis verbis" como nas empresas públicas (artigo 27º do estatuto);

d) Os instrumentos de gestão que as administrações dos portos estão obrigadas a elaborar são os planos de actividade e financeiros plurianuais, os planos de actividade e orçamentos anuais e os relatórios de execução orçamental (artigo 20º, nº 2 das Bases Gerais) - exactamente os mesmos que as empresas públicas (artigo 22º, nº 1, do estatuto);

e) Os documentos de prestação de contas a apresentar pelas administrações dos portos - balanço analítico, demonstração dos resultados líquidos, anexo, relatório do conselho de administração e proposta fundamentada de aplicação dos resultados e parecer da comissão de fiscalização (artigo 29º das Bases Gerais) são em tudo idênticos aos das empresas públicas, como idênticos são os prazos de apresentação e a forma de aprovação - despacho conjunto do ministro da tutela e do ministro das Finanças, precedendo parecer da Inspeção-Geral de Finanças (artigo 28º do estatuto).

Poder-se-ia continuar esta longa comparação. Julga-se, porém, que se provou o que se pretendia: as administrações dos portos têm um regime jurídico decalcado do das empresas públicas.

O que nem sequer pode causar admiração: pois não foi o próprio legislador das Bases Gerais quem acentuou, no preâmbulo do Decreto-Lei nº 348/86, "a natureza empresarial de que se revestem as actividades portuárias" e "a filosofia de gestão do tipo empresarial por que se deve pautar a exploração das actividades portuárias".

Mas será que as administrações portuárias apesar de disporem de um regime inspirado no das empresas públicas, segundo estes autores, constituiriam para eles empresas públicas?

Parece que não.

Com efeito segundo os referidos autores: **"não há dúvida que as administrações dos portos são públicas.**

Poucas dúvidas existirão quanto ao seu carácter empresarial, que (não é demais repetir) resultou da explícita vontade do legislador.

Mas serão realmente - juridicamente - empresas públicas?

Desde logo se dirá que não é a primeira vez que o legislador confere a uma entidade pública um estatuto próximo do de empresa pública, sem lhe atribuir expressamente tal qualificação - e sem que ela, em rigor, a mereça. É o caso do Instituto do Comércio Externo Português, por exemplo (cfr. artigo 2º, nº 1, e 27º do Decreto-Lei nº 388/86 de 18 de Novembro).

Neste caso, porém, não se podem colocar dúvidas de que se não trata de uma empresa pública: bastará dizer que a sua principal fonte de financiamento é constituída por dotações atribuídas pelo Estado e que a própria lei o considera um instrumento da política de comércio externo do Estado, dois traços que se reputam incompatíveis com uma genuína natureza empresarial.

Mas, se já uma vez admitimos como possível a construção de um conceito de quase empresa pública para qualificar entidades como o ICEP, forçoso é reconhecer que as administrações dos portos se parecem tanto, tanto, com empresas públicas que talvez tivéssemos de as considerar quase empresas públicas "

No entanto e apesar dessa proximidade concluem os responsáveis que **"não obstante, pensamos que a vontade legislativa foi no sentido de as não considerar como tal.**

Desde logo, porque a lei lhes não chamou empresas públicas. Certamente **porque não quis**, já que não é plausível qualquer outra razão.

E também porque, conhecendo bem o legislador o estatuto das empresas públicas, de onde transcreveu abundante texto para as Bases Gerais, **não determinou a sua aplicação subsidiária às administrações dos portos, como pareceria natural** (ao contrário do que sucede com o ICEP - cfr. artigo 2º, nº 1, do Decreto-Lei nº 388/86).

Sendo institutos públicos e não se tratando de empresas públicas, inevitável é a conclusão de que **se encontram sujeitas ao julgamento das suas contas pelo Tribunal de Contas.**

E não deixa de ser curioso que segundo estes ilustres autores em parecer elaborado em Dezembro de 1980 **"esta conclusão obteve, de resto, confirmação recente"**. Na realidade, prosseguem aqueles autores: **"O recém publicado Estatuto Orgânico da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, anexo ao Decreto-Lei nº 376/89, de 25 de Outubro, contém uma novidade muito significativa, quando comparado com os Estatutos Orgânicos das outras três administrações: no artigo 39º, onde os outros estatutos afirmavam que "todos os actos ou contratos não são submetidos a visto ou julgamento do Tribunal de Contas", afirma-se agora que "os actos e contratos da APSS não estão sujeitos a visto do Tribunal de Contas, sem prejuízo do julgamento dos documentos de prestação de contas"**.

Ora, em 25 de Outubro já havia sido publicada a Reforma do Tribunal de Contas (é de 8 de Setembro), devendo o legislador conhecê-la. Como devia conhecer a divergência de opiniões entre o Tribunal e as outras administrações dos portos a propósito do julgamento das contas.

Pode pois presumir-se que o legislador quis, sem margem para dúvidas, resolver o problema. E fê-lo no sentido de obrigar a APSS à prestação de contas ao Tribunal, sem sentir necessidade de introduzir qualquer outra alteração na respectiva regulamentação - no restante idêntica à das outras administrações.

Não se conhecendo quaisquer razões para conferir à Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra um tratamento diferente do das outras administrações dos portos, parece de considerar que a alteração introduzida envolve o reconhecimento implícito das razões do Tribunal de Contas na questão da inconstitucionalidade - o mesmo equivale a dizer, o reconhecimento da necessidade de sujeição das contas das administrações dos portos ao julgamento daquele Tribunal.

Até porque o legislador nem sequer sentiu necessidade de alterar o artigo 30º das Bases Gerais, que continua a dizer o contrário, e que o artigo 39º do Estatuto Orgânico daquela administração frontalmente desrespeitou".

7.4. É pois inquestionável que não tendo havido quaisquer outras alterações legislativas relativamente ao estatuto orgânico das administrações portuárias, e designadamente da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra - se mantém válida a conclusão no sentido de esta constituir um instituto público, não revestindo por isso nem a forma, nem a natureza, nem a designação de empresa pública, apesar de dispor de autonomia administrativa e financeira, constituindo por isso um serviço autónomo sujeito aos princípios da unidade e da universalidade (plenitude orçamental) da discriminação e da especificação, em conformidade com o disposto no artigo 108º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, no artigo 3º n.º 1 e artigo 7º da Lei n.º 6/91, devendo as respectivas dotações globais de receita e de despesa figurarem respectivamente nos mapas V, VI, VII e VIII do Orçamento do Estado, em consonância com o disposto no artigo 12º n.º 1 da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, sem prejuízo do respectivo orçamento de aplicação poder ser organizado segundo o Plano Oficial de Contabilidade, tendo por base uma dupla contabilidade que procure assegurar uma efectiva tabela de equivalência entre os códigos de classificação económica das despesas e os códigos de contas do POC adoptado pela APSS (cfr. neste sentido mapa V - VI-A anexo às Instruções aprovadas pela Resolução n.º 1/93, publicado no DR - I Série B - 13 de 17 de Janeiro de 1994). Com efeito, após a entrada em vigor da Lei n.º 6/91 de 20 de Fevereiro, não revestindo as administrações portuárias a natureza de empresa pública, apesar de nelas inspirados formalmente alguns aspectos do regime jurídico-financeiro constante das Bases Gerais dos respectivos Estatutos Orgânicos e Estatuto Orgânico de cada uma, as suas receitas e despesas passaram a figurar no Orçamento do Estado, a partir da lei do Orçamento do Estado para 1992, do mesmo modo que a elaboração e exe-

ção dos seus orçamentos passou a estar sujeita aos princípios e regras orçamentais comuns a todos os fundos e serviços autónomos, constantes designadamente da Constituição da República Portuguesa, após a Revisão Constitucional de 1989, (artigo 108º nº 1 e nº 2) da Lei nº 6/91 de 20 de Fevereiro (Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado) e, bem assim, das normas constantes em cada ano da Lei do Orçamento do Estado e dos decretos-leis de execução orçamental, e também as constantes do Decreto-Lei nº 71/95, de 19 de Abril, no que concerne aos regimes de alterações orçamentais dos fundos e serviços autónomos.

7.5. Por outro lado grande parte das especialidades do regime jurídico-financeiro das administrações portuárias vieram a ser absorvidas pelo novo regime de autonomia administrativa e financeira constante da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro) e do novo Regime de Administração Financeira do Estado (Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho), nomeadamente no que concerne ao conceito de autonomia administrativa e financeira, e à sua obrigatória coincidência com a existência de personalidade jurídica e património próprio e sistema de contabilidade digráfica que se enquadra no Plano Oficial de Contabilidade, ao regime de recurso ao crédito, aos seus instrumentos de gestão previsional, aos documentos de prestação de contas e ao balanço, e à aplicação das normas da contabilidade pública à sua execução orçamental. No entanto mantém-se, face ao disposto no artigo 14º alínea i) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, a isenção de fiscalização prévia prevista no artigo 39º do Estatuto Orgânico da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra anexo ao Decreto-Lei nº 376/89, de 25 de Outubro.

De qualquer forma no ano económico de 1993, a transição para o novo regime de autonomia administrativa e financeira previsto no Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Junho só foi obrigatória para o Ministério das Finanças (cf. artigo 2º nº 1 do Decreto-Lei nº 83/93, de 18 de Março) ficando por isso, durante o ano de 1993, as administrações portuárias sujeitas às normas constantes dos artigos 56º e 57º nº 1 do Decreto-Lei nº 155/92, e, bem entendido, às normas constantes da Constituição da República Portuguesa, da Lei nº 6/91, e Lei nº 30-C/92 e ao Decreto-Lei nº 83/93, de 18 de Março, no que diz respeito à execução orçamental dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira.

Ora, apesar da natureza empresarial, as administrações portuárias constituem institutos públicos integrando por isso a administração estadual

indirecta do Estado e o sector público administrativo e não o sector empresarial do Estado (cfr. Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral - Curso de Direito Administrativo - 2ª. edição, pág. 341/342). Assim sendo estão sujeitas aos princípios constitucionais que regem a actividade da Administração Pública, designadamente os princípios da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade (cfr. artigo 266º nº 2 e artigo 267º nº 4 da CRP) e bem assim aos relativos ao processamento da actividade administrativa (artº 267º nº 4 de CRP). Igualmente por isso estão sujeitas ao disposto no Código do Procedimento Administrativo (cfr. artigo 2º n.ºs 1 e 2 alínea b) e n.º 4 deste Código). Desta forma são-lhe aplicáveis no que diz respeito à contratação pública normas administrativas constantes do Capítulo III (artigo 178º a 188º), deste código, ficando por isso sujeitas no que diz respeito aos contratos administrativos por elas celebrados, e por força do disposto no artigo 183º n.º 2 do CPA à "**observância das normas que regulam a realização de despesas públicas**" ou seja ao disposto no Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho (cfr. artigo 9º n.ºs 1 e 2 alínea b)), no Decreto-Lei n.º 64/94, de 25 de Fevereiro e no Decreto-Lei n.º 55/95, de 3 de Março (cfr. artigo 1º). É-lhe igualmente aplicável o regime jurídico das empreitadas de obras públicas constante do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro e anteriormente constante do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Julho.

No que diz respeito aos chamados contratos de direito privado estão igualmente sujeitas às exigências procedimentais e de formação da vontade constantes do Código do Procedimento Administrativo, do Decreto-Lei n.º 211/79, de 12 de Julho (cfr. artigo 1º n.º 1 alínea b) e recentemente do Decreto-Lei n.º 55/95 de 3 de Março e bem assim, as relativas à formação dos actos administrativos que conduzam à sua celebração, sempre que se traduzam em actos simultaneamente de adjudicação e de realização de despesas públicas, hipótese em que aquelas exigências são comuns aos contratos administrativos, sem prejuízo de, claro está, no plano das relações substantivas inter-partes deles emergentes estarem sujeitos ou a regimes jurídicos de direito público ou de direito privado, consoante os tipos negociais em causa e o conteúdo das respectivas declarações.

7.6. No ano económico de 1993 as administrações portuárias figuram nos mapas V e VI da Lei do Orçamento do Estado para 1993 (Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro), tendo os respectivos orçamentos privativos sido aprovados por essa lei nos termos do artigo 1º n.º 1 alínea b).

No que diz respeito à Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, o valor global das dotações de receita e de despesa situa-se no mapa V da Lei nº 30-C/92 em 4 780 000 contos enquanto que o valor global das dotações de despesa se situa no mapa VI em 4 693 000 contos, o que significa que o seu orçamento se apresentou inicialmente superavitário.

Por sua vez o Programa PIDDAC Terminal Ford V.W. figurava no mapa XI da Lei nº 30-C/92 como sendo executado pelo APSS com a seguinte programação financeira:

DESIGNAÇÃO		PROGRAMA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PIDDAC						DESPESA
		ATÉ 31/12/91	1992 EX.PREVISTA	1994	1995	1996	1997	98/ /99
PROG.TERMINAL FORD/VW-VX62	TOTAL	424 400	3 229 750	172 000				3 826 150
	CAP.50 O.E.	424 400	1 436 500	172 000				2 032 900
OF: 8060 SE: APSS NPPROJ								
PROJ.TERMINAL FORD/VW-VX62	TOTAL	424 400	3 229 750	172 000				3 826 150
	CAP.50 O.E.	424 400		172 000				2 032 900
1992-1994 LVTEJ								

Como se verá mais adiante a parcela anual relativa a 1993 não foi objecto de inscrição no orçamento privativo da APSS.

Durante o ano de 1993 a execução orçamental da APSS esteve assim sujeita às normas dos artigos 2º, 3º, 4º, e 64º, 65º e 66º da Lei nº 30-C/92 e às normas dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º e 18º do Decreto-Lei nº 83/93, de 18 de Março.

E apesar de os contratos administrativos e privados celebrados pela APSS não estarem sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, por força das disposições conjugadas do artigo 39º dos seus Estatutos Orgânicos e do artigo 14º alínea a) da Lei nº 86/89, a verdade é que todos os actos de realização de despesa pública por si realizados estiveram igualmente sujeitos aos princípios constitucionais da legalidade, da prossecução

do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade (artigo 266º da CRP), às normas do Código do Procedimento Administrativo (cfr. artigo 2º nº 1 e nº 2 alínea b) e nº 4 artigo 183º nº 4), do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, do Decreto-Lei nº 24/92, de 25 de Fevereiro (e do Decreto-Lei nº 196/92 de 12 de Setembro), do Decreto-Lei nº 235/86, (entretanto revogado pelo Decreto-Lei nº 405/93) de 16 de Agosto e do Decreto-Lei nº 384/77 (entretanto revogado em 1994 pelo Decreto-Lei nº 64/94, de 28 de Fevereiro).

Ainda recentemente o Tribunal no seu Acórdão nº 36/94-2ª. Secção ao apreciar a contratação pública da Caixa Geral de Aposentações, após a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 277/93, de 10 de Agosto que no seu artigo 1º é expressamente qualificada como "**pessoa colectiva de direito público e com património próprio**" tratando-se por isso "**inequivocamente de um instituto público com órgãos próprios e gestão separada da da CGD**" retomando "**mais clara e autonomamente a sua natureza de Instituto de Administração Pública, que por razões históricas teve uma gestão coincidente ou mesclada com a Caixa Geral de Depósitos, e hoje passa a ter uma gestão autónoma, embora internamente articulada com a da mesma Caixa Geral de Depósitos**" pronuncia-se "**de forma clara que ela está sujeita, nomeadamente num domínio tão fundamental como é o da legislação de contratos públicos, às regras que disciplinam a concorrência e a imparcialidade na celebração de contratos de fornecimento quando é feita por institutos públicos**" o que "**significa com clareza que ela se encontra sujeita ao regime do Decreto-Lei nº 211/79**".

Mas o aresto em causa faz igualmente questão em sublinhar que "**mesmo nos casos, em que quando de dinheiros públicos se trate, a garantia de imparcialidade da administração e o princípio da concorrência que informa toda a nossa ordem jurídica obrigam a recorrer, pelo menos, aos critérios gerais - mesmo quando não às formalidades - do recurso à contratação comercial para a realização de despesas públicas que envolvem benefícios particulares pela celebração de contratos públicos, como são os contratos de fornecimento. Por isso não é a primeira vez que o Tribunal tem indicado que os critérios genéricos de concorrência se aplicam mesmo a entidades públicas que não estão formalmente sujeitas ao cumprimento dos requisitos formulados pelo Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho já referido; e muitos desses critérios - nomeadamente o recurso ao concurso público - são obrigatórios em si, embora possam não seguir a forma regulada neste diploma.**"

Deve dizer-se, aliás que destes requisitos resulta também o cumprimento das regras de concorrência que estão consagradas na nossa Constituição, e pelo nosso Direito Ordinário e ainda pelo Direito Comunitário, e que, embora com eventual maior demora, deles resultam garantias de economia de custos e eficiência da despesa em geral, como é próprio do princípio do mercado, largamente compensam a eventual demora que possa resultar da aplicação do princípio do concurso público às grandes aquisições ou despesas com elas relacionadas".

No caso "sub judice" é porém inequívoco que constituindo a APSS um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira, tendo o seu orçamento privativo sido aprovado pela Lei do Orçamento do Estado para 1993 (Lei nº 30-C/92) dele constando os montantes globais de receita e despesa, nos termos definidos no artigo 12º da Lei nº 6/91 e, apesar de ainda não terem transitado para o novo regime de administração financeira do Estado previsto no Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho (cfr. artigo 2º do Decreto-Lei nº 83/93 de 18 de Março) encontra-se formalmente sujeito à disciplina do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, face ao disposto no seu artigo 1º nº 1 e nº 2 alínea b). Acresce aliás que as normas relativas à sua gestão económica e financeira constantes dos respectivos Estatutos Orgânicos, nomeadamente no que diz respeito aos instrumentos de gestão financeira, aos documentos de prestação de contas, não eram nem são incompatíveis com o regime de realização de despesas e de contratação pública constantes do Decreto-Lei nº 211/79 de 12 de Julho. O mesmo se diga aliás do disposto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 24/92 de 25 de Fevereiro (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 196/92) que mandam aplicar o regime deles constante a todas as **"pessoas colectivas públicas"** (o primeiro, nelas incluindo também expressamente as autarquias locais, respectivas associações e federações).

Apesar de ainda não estarem em vigor no ano económico de 1993 nem por isso deve deixar de entender-se que o Decreto-Lei nº 64/94, de 28 de Fevereiro ("ex vi" seu artigo 1º) e que o Decreto-Lei nº 55/95 ("ex vi" seu artigo 2º alínea b)) - onde se adopta uma expressão idêntica à prevista no artigo 3º nº 1 "in fine" da Lei nº 6/91, e no artigo 43º do Decreto-Lei nº 155/92 de 28 de Julho, para referir os serviços e fundos autónomos com os **"organismos dotados de autonomia administrativa e financeira que não revistam natureza, forma e designação de empresa pública"** se aplicam à APSS, após a sua entrada em vigor.

Por último refira-se que por força da plena integração no Orçamento do Estado dos orçamentos privativos dos fundos e serviços autónomos que não revistam natureza, forma e designação de empresa pública a doutrina jusfinancista mais qualificada tem vindo a pronunciar-se no sentido de os empréstimos por eles contraídos quando susceptíveis de se vir a traduzir em encargos para o Orçamento do Estado em anos futuros e que não revestem, por isso, natureza de dívida flutuante, deverem estar sujeitos a autorização parlamentar, nos termos do artigo 164º alínea i) além da Constituição da República Portuguesa - (cfr. neste sentido, Prof. Doutor Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, 4ª edição, Volume II pág. 374 e Prof. Doutor Eduardo Paz Ferreira "Da Dívida Pública e das Garantias dos Credores do Estado" - Lisboa 1995 pág. 161). Tudo estaria em saber se na letra e no espírito do artigo 61º nº 1, e, dos artigos 62º e 63º da Lei nº 30-C/92 (Lei do Orçamento do Estado para 1993) se deveriam incluir apenas os empréstimos contraídos pelo Governo quer se destinassem a garantir o financiamento do Orçamento do Estado incluindo o financiamento dos fundos e serviços autónomos que não revistam a natureza de empresa pública, ou se devem incluir todos os empréstimos a contrair não só pelo Governo mas também a contrair quer pelos órgãos de gestão financeira daqueles fundos e serviços autónomos, sem prejuízo quanto a estes últimos das autorizações tutelares ou de superintendência do Governo, designadamente do Ministro das Finanças, considerando-se que nesta última hipótese a autorização parlamentar se traduzia numa autorização para o Governo proceder às adequadas autorizações tutelares em relação à contracção de empréstimos por fundos e serviços autónomos, observados sempre os limites e as condições gerais fixadas pela Assembleia da República devendo por isso o Ministro das Finanças caso a caso proceder à prévia averiguação no sentido de os empréstimos em causa revestirem ou não a natureza de dívida flutuante e, em caso negativo, averiguar se foram ou não observados os limites e os sublimites de endividamento e, bem assim, as "condições gerais" fixadas pela Assembleia da República. Parece ter sido essa a intenção do legislador quando no artigo 48º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho previu por um lado que **"os organismos autónomos podem contrair empréstimos dentro dos limites e nas condições fixadas pela Assembleia da República e que por outro lado o "recurso ao crédito será sempre submetido a autorização prévia do Ministro das Finanças"**. Mas aqui suscitam-se várias questões. Com efeito, em primeiro lugar **"parece não se lhes aplicar directamente o condicionamento da autorização legislativa regulada pela Lei nº 12/90, de 7.4. Tendo a expressão "condições (gerais ou especiais) um significado**

preciso e técnico da dívida pública portuguesa - trata-se da definição genérica das cláusulas contratuais e de pressuposto ou condições de que depende o exercício de poder contrair empréstimo - o conceito de limite em sentido igualmente rigoroso - trata-se, igualmente, na técnica mais recente da nossa dívida pública, de contingente ou quantitativos de endividamento fixados por tempo indeterminado, para cada exercício e/ou para operações específicas - a redacção é demasiado restritiva" (Prof. Doutor Sousa Franco, ob.cit., vol. II pág. 374). É pois inquestionável "que sobretudo pela lógica da integração orçamental dos organismos e serviços autónomos, consagrada após a Revisão Constitucional de 1989 - no artigo 108º nº 1 da Constituição, que o endividamento a longo prazo deverá estar sujeito a autorização parlamentar, nos termos do artigo 164º alínea i) CRP" (autor cit., of. cit. loc. cit.) justificando-se pois que "o endividamento por entidades distintas do Governo fique igualmente sujeito a controlo (parlamentar) quando se verificar que é susceptível de se vir a traduzir em encargos para o Orçamento do Estado" (Prof. Doutor Eduardo Paz Ferreira, ob. cit., pág. 161). Para outros autores, porém e, face ao artigo 164º alínea i) da CRP é "seguro que estão abrangidos os empréstimos feitos pelo Estado" ou seja "quando o Estado através do Governo, toma de empréstimo" (Prof. Doutor Gomes Canotilho e Dr. Vital Moreira, "Constituição da República Portuguesa-Anotada - 3ª. edição pág. 651 e 652) ficando porém sempre excluídos os empréstimos contraídos por entidades personalizadas sobre as quais o Governo apenas exerça poderes de tutela (cfr. neste sentido, Dr. Jorge da Silva e Sousa, "Natureza Jurídica da Autorização Parlamentar dos Empréstimos Públicos" in "O Direito" - Ano 122-1990-II-Junho que já na vigência da Constituição na versão saída da Revisão Constitucional de 1989 adopta para o efeito a posição expressa por Guilherme de Oliveira Martins, in Lições "Sobre a Constituição Económica Portuguesa" vol. II. "A Constituição Financeira", pág. 466, ainda antes da revisão Constitucional de 1989. A ser eventualmente assim porém facilmente se poderá chegar "por exemplo em matéria de endividamento externo, a uma situação de todo em todo indesejável" (Prof. Doutor Paz Ferreira, ob.cit. pág. 161) bastando "com efeito, pensar que uma parcela significativa do endividamento público feito no exterior se concretiza através do Banco, ou de outras entidades não sujeitas a controlo pela Assembleia da República que, assim lhe vê escapar uma das parcelas mais melindrosas da dívida pública" (cfr. ob.cit. pág. 161 nota 76 e em sentido idêntico, mas antes da Revisão Constitucional de 1989, Prof. Doutor Sousa Franco. "Sistema Financeiro e Constituição

Financeira no Texto Constitucional de 1976" in "Estudos sobre a Constituição" - 3º volume pág. 522 e "Sobre a Constituição Financeira de 1976-1982 - Estudos - vol. I - Centro de Estudos Fiscais - Comemoração do XX Aniversário" - pág. 104).

De qualquer forma e uma vez que durante o ano económico de 1993, a APSS não transitou para o novo regime da administração financeira previsto no Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho (cfr. artigo 2º do Decreto-Lei nº 83/93, de 18 de Março) não ficou nesta matéria sujeita ao disposto no artigo 48º daquele diploma, mas sim ao disposto no artigo 41º nº 1 alínea f) do Estatuto Orgânico da APSS aprovado pelo Decreto-Lei nº 376/89, de 25 de Outubro conjugado com o disposto no artigo 6º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro.

Ora, enquanto que, de acordo com o artº 41º nº 1 alínea f) do Estatuto Orgânico da APSS compete ao Ministro responsável pelo sector portuário **"aprovar a contratação de empréstimos em molde nacional por prazo superior a sete anos, ou em molde estrangeiro, bem como a emissão de obrigações, estabelecendo as respectivas condições gerais"** por força do disposto no artigo 6º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro: **"O recurso ao crédito pelos fundos e organismos autónomos não poderá ser efectuado, mesmo sem prejuízo das suas leis orgânicas, sem parecer do Ministro da tutela e autorização do Ministro das Finanças"**. Para além do problema da eventual compatibilização das duas normas entre si, põe-se o problema da compatibilização da aprovação das condições gerais dos empréstimos previstos no artigo 47º nº 1 alínea f) do Estatuto Orgânico do APSS, com o disposto no artigo 164º alínea i) da Constituição quando interpretada no sentido de a autorização parlamentar aí presente abranger, por força da integração dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos no Orçamento do Estado (cfr. artigo 108º nº 1 da CPR e artigo 12º da Lei nº 6/91), quer os empréstimos contraídos directamente pelo Governo, quer os empréstimos contraídos por fundos e serviços autónomos que não revistam a natureza, a forma e designação de empresa pública (cfr. 3º nº 1 da Lei nº 6/91) personalizados ou não, e que sejam sujeitos a poderes de tutela financeira do Governo e desde que os empréstimos em causa não revistam a natureza de dívida flutuante. E se em relação ao regime constante do nº 2 do artigo 48º do Decreto-Lei nº 155/92 de 28 de Junho se poderiam eventualmente suscitar dúvidas quanto à sua eventual inconstitucionalidade orgânica por violação do artigo 164º alínea i) da Constituição da República Portuguesa - (cfr. neste sentido, Prof.

Doutor Sousa Franco, "Finanças Públicas e Direito Financeiro", vol. II, 4ª edição loc. cit.) que se podem considerar atenuadas pela circunstância de a economia do dispositivo pressupor que as condições gerais e os limites sejam objecto de autorização parlamentar - (cfr. nº 1 artigo 48º do Decreto-Lei nº 155/92), cabendo ao Governo através do Ministro das Finanças proceder a autorização tutelar do empréstimo, em ordem a verificar se as suas condições específicas estão ou não em consonância com as condições gerais fixadas pela Assembleia da República na lei do Orçamento e, bem assim, a verificar se foram observados os limites e os sublimites fixados também na lei do Orçamento, já o regime previsto no artigo 41º nº 1 alínea f) do estatuto Orgânico da APSS, pressupõe que a fixação das condições gerais dos empréstimos seja feita exclusivamente pelo Ministro da Tutela ou pelo Ministro das Finanças obtido o parecer favorável da tutela (cfr. artigo 6º do Decreto-Lei nº 489/82, de 26 de Novembro) independentemente da fixação das condições gerais e dos limites ou sublimites fixadas pela Assembleia da República, se deverá considerar desde que assim interpretado e, bem assim, a prática dele emergente hoje como **"não conforme à Constituição"** sempre que esteja em causa o recurso a operação de dívida financeira que não revista a natureza de dívida flutuante.

Parece assim poder concluir-se relativamente ao regime de contratação de empréstimos pelas administrações portuárias que se encontravam sujeitas ao regime de autorização parlamentar prevista no artigo 164º alínea i), desde que não fosse dívida flutuante, ou desde que envolvessem encargos que se repercutissem em anos posteriores, devendo sempre que assim sucedesse, tais operações ser contabilizadas nos limites e sublimites de endividamento fixados pela Assembleia da República na Lei do Orçamento do Estado (cfr. artigo 61º, 62º, 63º da Lei nº 30-C/92)), cabendo ao Ministro das Finanças obtido o parecer favorável do Ministro do Mar, somente no exercício de poderes tutelares, aprovar as condições específicas do empréstimo, procedendo à verificação no sentido de saber se estas condições específicas respeitam a condições gerais fixadas pela Assembleia da República e, bem assim, se foram ou não observados os limites e sublimites fixados na Lei do Orçamento do Estado para a contratação de empréstimos públicos, quer pelo Estado, quer pelos fundos e serviços autónomos que não revistam a natureza, a forma, e a designação de empresa pública, cujo orçamento por disposto no artigo 108º nº 1 alínea b) da Constituição e do artigo 3º e 12º da Lei nº 6/91 integra para todos os efeitos legais, o Orçamento do Estado.

8. Os actos de gestão financeira praticados em execução do Projecto PIDDAC/93 "Terminal Ford VW", para além da presente apreciação nos termos enunciados em 2 do presente acórdão, são também susceptíveis de apreciação em sede de julgamento da conta da Administração Portuária de Setúbal e Sesimbra, nos termos do artigo 17º nº 1 alínea c) da Lei nº 86/89.

E se os contratos celebrados pela Administração Portuária de Setúbal e Sesimbra em execução daquele projecto estavam abrangidos pela isenção prevista no artigo 14º alínea i) da Lei nº 86/89 conjugado com o disposto no artigo 39º do Estatuto Orgânico anexo ao Decreto-Lei nº 376/89 de 25 de Outubro, tal não impede que, quer em sede de fiscalização sucessiva de carácter opinativo e instrumental do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, no âmbito de apreciação de programas plurianuais de investimento, quer em sede de fiscalização sucessiva, jurisdicional de julgamento de contas, relativamente a eles seja apreciada a legalidade das despesas assumidas, autorizadas e pagas e, bem assim, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respectiva celebração (cfr. artigo 16º nº 1 da Lei nº 86/89 de 8 de Setembro). Com efeito apesar de se tratar no caso "sub judice" de uma auditoria de carácter claramente instrumental e subordinada ao Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1993 (cfr. artigo 10º alínea a) da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro) na qual se procedeu à fiscalização de despesas integradas no PIDDAC/93, no âmbito de uma função meramente declarativa ou opinativa de controlo financeiro, a verdade é que nada obstará a que as mesmas possam ser julgadas pelo Tribunal de Contas no exercício de uma função jurisdicional de carácter injuntivo, através da efectivação de responsabilidades financeiras sancionatórias ou reintegratórias no âmbito do processo ordinário de julgamento de conta da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, caso se entenda ser de chamar a referida conta a julgamento.

Dá que a audição efectuada neste processo de auditoria não prejudique a eventual necessidade de posterior efectivação de contraditório, nos termos do artigo 51º da Lei nº 86/89, relativamente aos autores materiais das infracções caso se conclua no âmbito do processo jurisdicional de julgamento de contas haver condutas imputáveis a responsáveis financeiros que mereçam censura a título de dolo ou negligência e, que, consequentemente justifiquem a efectivação de responsabilidades contra os seus autores.

9. O enquadramento e caracterização do projecto em apreço é feito pelos auditores no seu Relatório Inicial (cfr. 2.1. a fls. 9/10) nos seguintes termos:

"A Ford of Europe e a Volkswagen AG constituíram uma sociedade comercial, denominada Autoeuropa, com o objectivo de desenvolverem e produzirem um veículo, para fins múltiplos, destinado à exportação. A sede da sociedade é em Portugal, cabendo ao Estado Português proporcionar à Autoeuropa as infraestruturas necessárias ao bom funcionamento e êxito do projecto, nos termos do Acordo celebrado entre ambos.

Para a exportação dos veículos fabricados, a Ford/VW necessita da utilização do Porto de Setúbal, facto que foi comunicado à Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, em reunião realizada entre representantes da Ford e o Conselho de Administração da APSS, em meados de Julho de 1990, a solicitação do Instituto do Comércio Externo de Portugal/ICEP.

Face à dimensão do projecto, a utilização do porto de Setúbal para os fins em vista, só seria possível através da construção de um terminal marítimo (cais e terraplenos), que permitisse a atracação de navios tipo "Roll-on/Roll-Off e Contentores" para apoio à unidade industrial.

Em 22.5.91, o ICEP, através de um ofício dirigido à APSS, propôs um prazo até 31 de Março de 1994, para conclusão das obras, cuja realização competiria a esta Administração Portuária. Para uma utilização eficaz do porto, face aos objectivos pretendidos pela Ford/VW, seria necessário:

1) Um terraplano com área de 15 ha, devidamente vedado, iluminado, pavimentado e drenado, com três postos de atracação a fundos de - 10,0m, sendo dois para atracação dos navios tipo Ro/Ro e o outro para contentores.

2) Trabalho portuário em regime de três turnos (24 horas).

3) Garantia de que as operações não seriam prejudicadas por possíveis greves.

- 4) Ausência de poluição atmosférica.
- 5) Exclusividade no uso de infra-estruturas portuárias.
- 6) Existência de um terminal ferroviário, no próprio cais.
- 7) Boas acessibilidades rodoviárias ao cais.

Os encargos financeiros decorrentes da construção do terminal, seriam suportados, respectivamente, pela APSS através da contracção de um empréstimo bancário junto do BEI (20%), pelo FEDER através da OID/PS (45%) e os restantes 35% através do Orçamento do Estado (PIDDAC).

Dos elementos recolhidos podemos identificar o Projecto em traços gerais, nos seguintes termos:

Projecto: Terminal Roll-on/Roll-off Ford/VWx62 no Porto de Setúbal.

Objecto: Construção de um cais e respectivos terraplenos de forma a permitir a movimentação de cargas por via marítima, nomeadamente no que se refere à exportação de viaturas.

Extensão: 15 ha de Terraplano (10 ha para estacionamento e 5 ha para estruturas de apoio).

Data do início: Agosto/92.

Data prevista da conclusão: Março/94.

Entidades envolvidas:

BEI
CE
CP
DGCP
EDP
ICEP
JAE

Custo Total Previsto (Dez.1992): 4 851 485 contos

Financiamento:

APSS/BEI - 20%

FEDER-OID/PS - 45

OE/PIDDAC - 35%"

Das questões suscitadas no Relatório Inicial dos Auditores, adiante designado por RIA, devem ser apreciadas e decididas pelo Tribunal de Contas, no âmbito da apreciação do projecto PIDDAC/93 - "Terminal Ford/VW" nos termos do artigo 10º alínea d), do artigo 16º nº 1 e artigo 26º nº 2 alínea a) da Lei nº 86/89 as seguintes situações:

9.1. Situação I: Execução financeira do projecto no âmbito da execução do orçamento privativo da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra. (RIA, nº 2.3.1 de fls. 12 a fls. 15).

9.2. Situação II: Execução financeira do projecto por fontes de financiamento: o recurso ao financiamento externo e ao crédito bancário. (RIA, nº 2.2.3, nº 2.3.2.1 fls. 16 a 18).

9.3. Situação III: Execução financeira por áres de actuação:

9.3.1. Sub-Situação III-A: Estudos e Projectos (RIA, nº 2.3.2.1 a) fls. 19 a 21)

9.3.2. Sub-Situação III-B: Outros Estudos e Projectos (RIA, nº 2.3.2.2 b) fls. 23/24)

9.3.3. Sub-Situação III-C: Empreitada de construção do Terminal Ford/VW VX-62 (RIA, nº 2.3.2.2. c) fls. 24 a 29) e o caso específico de fornecimento de viaturas destinado à fiscalização (RIA, nº 1.5 fls. 7/8).

9.3.4. Sub-Situação III-D: Fiscalização da execução do Terminal (RIA, nº 2.3.2.2. alínea d) fls. 30/31 e nº 2.4 fls. 35/36).

9.4. Situação IV: Custo global do projecto (RIA, nº 2.3.2.2. alínea e) fls. 33)

9.5. Situação V: Verificações físicas da execução financeira do projecto (RIA, nº 2.5 fls. 36/37).

10. Os responsáveis apresentaram todos eles respostas idênticas, às questões suscitadas no Relatório Inicial dos Auditores.

Assim todos os responsáveis produzem considerações de natureza geral de fls. 377 a fls. 380 sobre o Decreto-Lei nº 348/86 de 16 de Outubro e Decreto-Lei nº 376/89 de 25 de Outubro em ordem "**tão só a evidenciar os referenciáveis básicos que balizam os critérios, métodos e filosofia de gestão a que as administrações portuárias em geral e a APSS, em particular, estão obrigadas bem como a intervenção dos órgãos de gestão ou dos serviços em áreas tão diversificadas como as que decorrem das suas atribuições e competências**".

Sobre estas considerações remete-se para apreciação feita em 7.3, 7.4 e 7.5 e 7.6 do presente acórdão sobre a natureza jurídica e sobre o regime jurídico-financeiro a que, no entender deste Tribunal, estão sujeitas as administrações portuárias em geral e a APSS em especial.

No que concerne às alegações específicas feitas por cada um dos membros do Conselho de Administração da APSS em relação a cada uma das situações evidenciadas no Relatório Inicial dos Auditores elas serão objecto de mais desenvolvimento na apreciação que de cada uma se fará em 11 do presente acórdão.

11. Colhidos os vistos legais cumpre apreciar e decidir.

11.1. Situação I:

11.1.1. No seu Relatório Inicial os auditores referem o seguinte:

"Do Orçamento do Estado inicial para 1993, capº 50º, constava como transferência de capital para o serviço autónomo APSS - rubrica 08.02.03 - a verba de 1 467 050 contos (mapa a fls. 71). Esta entidade processadora, inicialmente designada, foi, por questões formais, objecto de alteração orçamental, sendo substituída pelo GSEAP (Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Pescas) (de fls. 72 a fls. 78).

Aquela importância deveria ser inscrita no orçamento privativo da APSS, de acordo com as rubricas do classificador económico das despesas públicas.

A verba foi inscrita pelo Organismo no seu orçamento privativo, tendo sido superiormente suprimida a solicitação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DSGO) (orçamento a fls. 79-103). Este procedimento resultou de orientações gerais aplicáveis a todos os serviços autónomos, no ano de 1993, dada a proximidade entre as datas de aprovação dos orçamentos privativos e do Orçamento do Estado - capº 50º O montante acima referido seria objecto de alteração orçamental.

A referida alteração orçamental nunca chegou a ser efectuada pela APSS, segundo nos foi dito pelo Serviço. Também, junto da DSGO, não foi contabilizada qualquer alteração ao orçamento privativo da APSS, o que constitui violação do disposto no artigo 12º do D.L. nº 83/93, de 18/03.

No entanto, esta lacuna não impediu a transferência para o organismo dos fundos atribuídos pelo PIDDAC, durante o ano de 1993 (fls. 104 a fls. 107). Esses fundos foram requisitados à 14ª. Delegação da DGCP (fls. 108 a fls. 117), através da Secretaria Geral do Ministério do Mar. Quando recebidos por este serviço, foram depositados na conta do Organismo executor.

Dando cumprimento do disposto no nº 1 do artigo 11º do D.L. nº 83/93, de 18/3, o organismo procedeu ao envio trimestral dos mapas da sua execução orçamental, à Direcção-Geral da Contabilidade Pública (mapa de fls. 118 a fls. 146). Dos mapas enviados constava a execução relativa às verbas do PIDDAC. O Serviço Central desta Direcção-Geral a quem incumbe o acompanhamento da execução orçamental dos serviços autónomos é, nos termos da alínea i) do artigo 8º do Decreto Regulamentar nº 17/87, de 18-2, a Direcção dos Serviços Gerais do Orçamento (DSGO).

Ao registar os dados constantes dos mapas citados, a DSGO não se apercebeu que o organismo estava a executar verbas do PIDDAC não inscritas no orçamento aprovado. Com efeito, por lapso, as verbas provenientes do PIDDAC foram registadas pela DSGO como sendo provenientes do IFADAP. Em consequência desta situação, verificou-

se que nos registos informáticos da DSGO a execução orçamental da APSS relativa ao ano de 1993, correspondia a um valor superior ao inicialmente orçamentado (registo informático a fls. 147 e 148). O descrito só foi detectado quando da deslocação desta equipa àquele serviço.

Questionada sobre qual a solução a dar a esta situação irregular, a DSGO informou que, aquando do apuramento final das contas, seria feita uma compatibilização consolidada dos subsectores, com base nas contas de gerência dos organismos.

Posteriormente e após o terminus da auditoria deu entrada nesta Direcção-Geral um ofício da APSS acompanhado de uma alteração orçamental que corresponde a inscrição do PIDDAC/93 no orçamento, no valor de 1 467 050 contos (de fls. 149 a fls. 152).

Este documento com referência a 31 de Dezembro de 1993 foi aprovado, sem data, pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Pescas.

Como já atrás foi relatado, no decorrer da auditoria foi solicitado junto da APSS e da DSGO a respectiva alteração orçamental e ambas as entidades informaram que a mesma não tinha sido efectuada.

A fim de esclarecer este assunto julga-se necessário, e se o Tribunal assim o entender, officiar às seguintes entidades no sentido de informarem o seguinte:

APSS:

-datas da elaboração, sujeição à aprovação e envio à DGCP/DSGO da mencionada alteração orçamental;

DGCP/DSGO:

-data da entrada naqueles serviços da alteração orçamental supra referida.

Da análise efectuada aos registos contabilísticos do organismo, sobre a execução financeira do PIDDAC atribuído em 1993, resultou o seguinte:

Rubrica Orçamental	Orçamento Inicial (1)	Saldo de 1992 (2)	Retenção (3)	Verba Disponível (4)=(1)+(2)-(3)	Pago (5)	Grau Execução (6)=(5)/(4)x100
07 01 04 Construções Diversas	1 467 050	224 411	88 010	1 603 451	1 603 451	100 %

Como se verifica, o organismo inscreveu a verba do PIDDAC numa única rubrica orçamental: construções diversas.

Em termos de PIDDAC, o grau de realização do Projecto foi de 100%.

A retenção de 88 010 contos, corresponde a 6% do valor inicialmente orçamentado, retidos pela DGCP ao abrigo do disposto no artigo 4º/1 da Lei nº 30-C/92, de 28-12. Com efeito, nos termos do preceito citado, foram congelados 6% da verba orçamentada no capº 50º de cada ministério ou departamento equiparado, com o objectivo de garantir plenamente os limites das despesas previstas no programa de convergência Q2 e de dotar a gestão do PIDDAC e do quadro comunitário de apoio da necessária flexibilidade.

A verba disponibilizada, no valor de 1 603 451 contos, foi utilizada na totalidade no Projecto do Terminal Ford/VW.

É de salientar que o PIDDAC disponibilizou, pela primeira vez, verbas para o Projecto, durante o ano de 1992. O montante concedido nesse ano foi superior à totalidade das despesas efectuadas com o Projecto pela APSS, transitando assim em saldo a respectiva diferença, no valor de 224 411 contos, utilizada em 1993.

Também este saldo não foi objecto de inscrição no orçamento privativo do Organismo, mediante alteração orçamental superiormente aprovada, contrariando o D.L. nº 83/93, já referido".

11.1.2. Confrontados com a situação descrita os responsáveis vieram alegar o seguinte, a fls. 282 e seguintes:

"Relativamente à questão da não inscrição em orçamento privativo da APSS, mediante alteração orçamental, foi o Conselho de Administração da APSS surpreendido com a situação quando lhe foi transmitido em reunião final com a equipa de auditores e respectivo coordenador ... Na verdade, tanto o signatário como os restantes elementos do C.A. e o próprio Director de Serviços Financeiros e Administrativos, presentes na reunião, estavam convictos de que toda a situação relativa à questão levantada estava formalmente regularizada na DGCP, porquanto substancialmente nunca a questão tinha sido suscitada" (de fls. 382 a fls. 383).

Os responsáveis alegaram ainda que solicitaram **"ao Director dos Serviços Financeiros e Administrativos que sobre esta matéria apreciasse as conclusões e a proposta de recomendação inserta a folhas 43 do Relatório e tecesse as considerações que tivesse por convenientes com vista à clarificação de toda a questão"**.

O DSFA elaborou a informação nº 06/95-DSFA, de 95.01.24 que se encontra anexo às alegações dos responsáveis cujo original se encontra de fls. 384 a fls. 386, sendo de salientar o seguinte:

"De acordo com o relatório, pág. 12, o Organismo submeteu à aprovação o seu orçamento privativo, mas de acordo com as instruções da Direcção-Geral da Contabilidade Pública não incluiu a verba do PIDDAC.

Compulsado o Orçamento de 1993 presente à tutela verifica-se que as verbas referidas foram consideradas.

No entanto após ter transitado para a Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) as verbas em questão foram expurgadas. Este procedimento prender-se-ia com aspectos formais e extraordinários.

A situação seria regularizada até final do ano de acordo com o envio do Controlo Orçamental trimestral.

Não se tendo verificado qualquer impedimento com a requisição de fundos ⁽¹⁾ e tendo-se dado, no decorrer do exercício, conhecimento da execução financeira do projecto ⁽²⁾ com recorrência a verbas inscritas no OE/PIDDAC ⁽³⁾ partiu-se do princípio de que a DGCP, com base na informação disponível, teria regularizado ou regularizaria a situação, uma vez que a DSFA, no decorrer do exercício, não foi contactada para apresentar outros elementos que formal ou substancialmente fossem necessários".

Quanto ao saldo do PIDDAC de 1992 o Director da DSFA refere que "esta Direcção sempre considerou o projecto como sendo de realização plurianual. As previsões da realização financeira foram bastante prejudicadas por um dos co-financiadores do projecto. Assim e embora não se tenha procedido a qualquer alteração orçamental relativamente ao saldo transitado do PIDDAC de 1992 este, embora não detalhado, foi considerado no Orçamento de 1993".

Informa ainda que ... "a DSGO contactou telefonicamente a DSFA no início de Setembro de 1994, no sentido de a APSS promover junto da tutela a aprovação, com data de 93.Dez.31, uma alteração orçamental que "expurgasse" as verbas PIDDAC do "orçamento de financiamento" da APSS. Na sequência deste contacto, querendo dar satisfação ao pretendido e visando contribuir para a regularização da situação, formalmente incorrecta, dei conta da situação do CA na pessoa do Sr. PCA e, consequentemente, oficiou-se em 94.09.07 ao Sr. Chefe de Gabinete de S. Ex^a. o SEAP ⁽⁴⁾.

Julgo que após contactos do Gabinete de S. Ex^a. o SEAP com a DSGO foi autorizada a alteração orçamental.

⁽¹⁾ corresponde ao anexo da informação n.º. 06/95-DSF, que se juntam de fls. 387 a 431.

⁽²⁾ correspondente ao anexo da informação n.º. 06/95-DSF, que se juntam de fls. 387 a 431.

⁽³⁾ Idem nota 1.

⁽⁴⁾se juntam de fls. 387 a 431.

Mais tarde a DSFA foi contactada, ainda telefonicamente, no sentido de enviar ofício com data de 93.Dez.31 que deveria substituir o que capeou o envio da 1ª. alteração orçamental e que foi datada de 94.Set.23 ⁽⁵⁾.

Informada do pretendido, a Exmª. Administração entendeu não o fazer".

11.1.3. Confrontado com a situação descrita o Director da 14ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública veio alegar o seguinte, a fls. 7, do II volume dos presentes autos:

"1 - Com relação ao programa referido em epígrafe e no que respeita ao PIDDAC/93, esta Delegação apenas tem conhecimento de ter sido efectuada nos "Investimentos do Plano" uma alteração de rubrica no que concerne à entidade processadora das "transferências" que passou de APSS para GSEAP.

2 - A alteração orçamental referida no item anterior foi autorizada por despacho de 93.08.24 do Subdirector-Geral da Contabilidade Pública proferido por delegação de competências de Sua Exª. o Secretário de Estado do Orçamento e foi comunicada ao Serviço proponente da alteração (GEP/Pescas) pelo ofício nº 1468, de 93.08.30, desta Delegação.

3 - Relativamente à elaboração dos orçamentos privativos por partes dos fundos e serviços autónomos para aplicação e desagregação de eventuais "transferências" provenientes do Capítulo 50º do OE de que sejam beneficiários, esses documentos não transitam pelos serviços desta Delegação pelo que não é possível prestar qualquer informação a tal respeito.

Aliás, existe na estrutura orgânica da DGCP a Direcção dos Serviços Gerais do Orçamento, especificamente vocacionada para o efeito, que certamente estará habilitada a prestar a V Exª os esclarecimentos convenientes sobre esta problemática".

⁽⁵⁾ Idem nota 1.

11.1.4. Por sua vez o Director-Geral da Contabilidade Pública também confrontado com a situação descrita vem alegar o seguinte, a fls. 4 do II volume dos presentes autos após informar que: "**A data de elaboração constante da alteração orçamental que incluía a inscrição do PIDDAC/93 no orçamento privativo da APSS é 31 de Dezembro de 1993. A aprovação da Tutela não tem data e que a data da entrada da referida alteração da DGCP/DSGO é de 11 de Outubro de 1994**", vem alegar o seguinte:

"2.1. As transferências do Capº 50º não foram, até à elaboração do OE/93 (inclusive), passíveis de introdução nos orçamentos privativo iniciais, por dificuldades relacionadas com o recebimento atempado dos respectivos valores discriminados.

Nesse sentido, a norma constante do nº 6 do artº 9º do Decreto-Lei nº 83/93, de 18 de Março, vinha preencher essa lacuna, por forma a que os serviços só pudessem aplicar as dotações que lhes estavam afectas após a sua introdução em alteração orçamental.

Este procedimento, que não oferecia dúvidas à generalidade dos serviços e fundos autónomos, é natural que não tivesse sido correctamente apreendido pela APSS considerando que a sua integração neste subsector se efectuou a partir do ano económico de 1992, em cumprimento da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

Nestes termos, julga-se de admitir que a APSS e a respectiva Tutela considerassem que o facto de as verbas terem sido inscritas no orçamento inicial já constituía título bastante para a regularização do seu orçamento. Na realidade, o facto é que o valor inicialmente inscrito não sofreu rectificação quando da discriminação do Capº 50º e sua inclusão no OE em sentido estrito.

2.2. Posteriormente, quando do primeiro lançamento da execução relativa ao PIDDAC/93 (execução do 2º trimestre), a DSGO, por não dispôr de valor inscrito, e atendendo à forma que deveriam revestir os balancetes (nº 7 do artº 11º do D.L. nº 83/93, de 18 de Março), impu-tou, por lapso, os valores de execução a verbas de funcionamento.

De referir ainda que nos meses de Setembro, Outubro e Novembro concentraram-se na DSGO a elaboração das contas provisórias de

Junho e da CGE/92 relativas aos serviços e fundos autónomos, do OE/94 e do OE/rectificado/93.

2.3. A acrescentar a estes factos, e concomitantemente, não ocorreu indicação da data do despacho de inclusão em alteração orçamental na 1.^a requisição de fundos enviada à 14.^a Delegação, o que também por lapso não foi detectado por esta Delegação.

3. Em conclusão, as questões suscitadas relativamente à inscrição do PIDDAC/93 resumem-se, a nosso ver, à falta de regularização formal de procedimentos, motivada por:

3.1. Desconhecimento do próprio serviço.

3.2. Lapsos desta Direcção-Geral determinados essencialmente pelas dificuldades surgidas com a integração das Administrações dos Portos no subsector Serviços e Fundos Autónomos, e pela sobrecarga de tarefas então a decorrer na DSGO com o objectivo de concentrar esforços no maior número de organismos a controlar.

Esta concentração de esforços no factor quantidade prejudicou, em muitos casos, a análise qualitativa desejável".

11.1.5. Apreciemos.

O Tribunal concorda na generalidade com a apreciação inicial feita pelos auditores do Tribunal e reafirma as considerações feitas em 7.4, 7.5 e 7.6 do presente no que diz respeito ao regime jurídico-orçamental e financeiro da APSS, e bem assim a sua sujeição aos princípios e regras orçamentais comuns a todos os fundos e serviços autónomos que não revisitam a natureza de empresa pública (cfr. artigo 108.^o n.^o 1 e da CRP e artigo 3.^o e 18.^o da Lei n.^o 6/91) constante da Constituição da República Portuguesa, da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei 6/91) e da Lei do Orçamento de Estado para 1993 (Lei n.^o 30-C/92, de 28 de Dezembro) e respectivo decreto-lei de execução orçamental (Decreto-Lei n.^o 83/93 de 18 de Março).

Apesar das verbas relativas ao programa PIDDAC/93 "Terminal Ford/VW" estarem globalmente previstas no mapa XI da Lei n.^o 30-C/92, de 28 de Dezembro não vieram a ser incluídas no orçamento previsto da APSS.

Foi assim violado o princípio da plenitude orçamental (unidade e universalidade) prevista no artigo 108º nº 1 da Constituição da República Portuguesa e artigo 3º da Lei nº 6/91), no que diz respeito à execução das verbas do PIDDAC relativa ao programa e projecto em apreço, ao nível do orçamento privativo da APSS.

Ora tal como reconhecem os auditores a fls. 363 **"No que respeita à questão da não inscrição do PIDDAC/93 no orçamento previsto da APSS o procedimento adoptado pela DGCP/DSGO para colmatar esta situação foi contactar a APSS para a apresentação da alteração orçamental totalmente extemporânea relativa ao orçamento de 1993"**.

Constata-se assim que foi assegurada a execução financeira de todo o projecto PIDDAC, tendo sido autorizado pela 14ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública a satisfação das respectivas requisições de fundos, sem que as verbas tenham sido inscritas no orçamento previsto da APSS, e sem que, dentro dos prazos legais, tenham sido realizadas as pertinentes alterações orçamentais, nos termos do artigo 12º do Decreto-Lei nº 83/93, de 18 de Março, sendo assim totalmente irrelevante a alteração orçamental reportada a 31 de Dezembro de 1993, feita já depois de encerrado o ano económico de 1993, em pleno ano de 1994, e após a realização do trabalho de campo dos auditores.

Desta forma é igualmente violado o princípio da anualidade orçamental prevista no artigo 2º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

Por sua vez no que ao saldo de 1992 se refere, tal como sublinham os auditores a fls. 363, não é claro o referido pelo Director do DSFA de que **"o saldo transitado do PIDDAC de 1992, embora não detalhado, foi considerado no orçamento de 1993"**. Na realidade **"no orçamento ordinário de 1993 aparecendo uma previsão para "saldo do ano anterior na posse do serviço de 54 736 contos (fls. 84) só o saldo do PIDDAC de 1993 assume o valor de 224 411"**.

Ora, se face ao disposto no artigo 16º nº 4 do Decreto-Lei nº 83/93, os saldos dos anos anteriores dos organismos integrados no Orçamento do Estado para 1992 e 1993, por força do disposto no nº 5 do artigo 2º da Lei nº 2/92, entre os quais se incluem as administrações portuárias, transitam obrigatoriamente para o ano seguinte, com dispensa de observação do regime do artigo 4º do Decreto-Lei nº 459/82, a verdade é que, sendo a previsão de saldos na posse do organismo inferior ao saldo do PIDDAC,

justificava-se a realização de alteração orçamental, nos termos do artigo 10º nº 7 alínea c) do Decreto-Lei nº 83/93, o que também não foi feito.

Em ambos os casos aliás verificou-se igualmente uma significativa desordenação entre o controlo efectuado pela 14ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública ao nível da autorização das requisições de fundos relativas às verbas do programa em apreço e o controlo efectuado pela Direcção dos Serviços Gerais do Orçamento ao nível da execução do orçamento privativo da APSS o que, aliás, é expressamente reconhecido quer pelo Senhor Director-Geral da Contabilidade Pública, quer pelo Senhor Director da 14ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, o que também terá contribuído fortemente para a situação entretanto apurada.

11.2. Situação II:

No seu Relatório Inicial os auditores referem o seguinte, a fls. 16:

"Tendo em conta o orçamento de investimentos relativo ao Terminal Ford/VW, elaborado pela APSS, o Projecto foi financiado por três tipos de fontes:

Banca, CE e OE (conforme mapa a fls. 103).

O empréstimo contraído pela APSS junto do BEI, para financiamento parcial (20%) da construção do Terminal, no montante total de 1 400 000 000\$00, foi autorizado através do Desp. Conj. nº A-12/93-XII, de 12-4 (a fls. 153), dos ministros das Finanças e do Mar. O Ministro das Finanças autorizara anteriormente a concessão do aval do Estado ao empréstimo, nos termos do Desp. nº 17/93-XII, de 23-3 (a fls. 154).

O contrato de garantia celebrado entre a República Portuguesa e o Banco Europeu de Investimento em 15 de Março de 93, foi visado pelo Tribunal de Contas de acordo com o Processo de Visto nº 17 167/93.

Para o ano de 1993, a APSS previu um primeiro desembolso no montante de 753 900 000\$00. Em Abril de 93, o desembolso efectuado

pelo BEI foi equivalente a 750 000 000\$00 do qual, por questões cambiais, só foram depositados 747 589 683\$00 (fls. 155 a fls. 158).

Relativamente aos fundos provenientes da Comunidade Europeia, através do FEDER-OID/PS, a APSS estimou que, para o ano de 1993, receberia a quantia de 1 696 300 000\$00. No entanto, tal verba não foi recebida nesse ano por falta de apresentação do Estudo da Viabilidade do Projecto nos termos exigidos pela CE. A falta de apresentação do estudo deveu-se a divergências surgidas entre a APSS e a Autoeuropa sobre as taxas tarifárias a aplicar.

Quanto à dotação do OE prevista para o ano de 1993, no valor de 1 467 050 000\$00, conforme referido no ponto 2.3.1., a APSS recebeu 1 379 040 000\$00, face à aplicação do disposto no nº 1 do artigo 4º da Lei nº 30-C/92, de 28-12 (cláusula de convergência).

De salientar que no ano de 1992 transitou um saldo de 224 411 112\$00 utilizado em 1993. Este montante não foi previsto no orçamento para 1993, dado o desconhecimento, na data da sua elaboração (1992), das verbas a utilizar do PIDDAC do ano transacto.

Perante a não concessão dos fundos pelo FEDER no ano de 1993, essenciais para o desenvolvimento do Projecto, a APSS teve de colmatar essa lacuna mediante o recurso a outras fontes, nomeadamente, as receitas próprias e crédito bancário em conta corrente (ofícios para concessão de crédito a fls. 159, 160).

Para melhor visualização da execução do projecto, comparando o orçado inicialmente e o realizado, apresenta-se o quadro seguinte, tendo em conta a cobertura financeira:

FINANCIAMENTO	ORÇAMENTADO (1)	VERBA DISPONIBILIZADA (2)	EXECUTADO (3)	GRAU EXECUÇÃO (4)=(3)/(1)X100
PIDDAC/93	1 467 050 000	1 379 040 000	1 379 040 000	94,0 %
PIDDAC/92	-	224 511 112	224 411 112	-
BEI	753 900 000	747 589 683	747 589 683	99,2 %
FEDER	1 696 300 000	-	-	-
OUTROS	-	713 167 757	713 167 757	-
TOTAL	3 917 250 000	3 064 208 552	3 064 208 552	78,2 %

Conforme se verifica o Organismo gastou com o Projecto durante o ano de 1993 a importância de 3 064 208 552\$00 que representa uma execução de 78,2%, isto é, um desvio em relação ao orçamentado de 21,8%.

Esta subexecução em relação aos valores inicialmente previstos deveu-se, em grande parte, à impossibilidade de utilização das verbas do FEDER.

Dada a não participação do FEDER durante o ano transacto, a verba do PIDDAC foi a mais representativa na execução financeira do Terminal (45% de 1993+7,3% de 1992). Os "outros" (Receitas próprias e créditos bancários) foram verbas não previstas no orçamento, mas que serviram como recurso para fazer face à inexistência dos fundos comunitários.

11.2.1. Confrontado com a situação descrita os responsáveis do Conselho de Administração da APSS nada disseram.

11.2.2. Apreciemos.

11.2.2.1. No âmbito desta situação três situações se colocam.

A primeira prende-se com o facto de ter sido celebrado um contrato de empréstimo junto do BEI no montante total de Esc: 1 400 000 000\$00, mediante prévia autorização dos Ministros das Finanças e do Mar (cfr. Despacho Conjunto A-12/93-XII de 12 de Abril publicado no DR II Série nº 85 de 12.4.93). A operação em causa foi objecto de aval do Estado, subscrita pelo Ministro das Finanças nos termos da Lei 1/73 (cfr. Despacho 17/93 XII de 23.3 publicado no DR II Série nº 69 de 23 de Março) sem que se saiba, ao certo, se tal empréstimo foi ou não contabilizado nos limites e sub-limites do endividamento público e se foi subordinada a uma verificação prévia de sujeição às condições gerais fixadas pela Assembleia da República, nos termos do artigo 164º alínea i) da Constituição da República Portuguesa, pelos artigos 61º, 62º e 63º da Lei nº 30-C/92, de 28 de Dezembro, uma vez que por força da integração dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos no Orçamento do Estado operada pelo artigo 108º nº 1 a) da Constituição da República Portuguesa se deve hoje entender que os empréstimos que não revistam a natureza de dívida flutuante contraídos por fundos e serviços autónomos, mesmo que personalizados e

desde que os empréstimos não revistam a natureza de dívida flutuante, está hoje sujeita a autorização parlamentar prevista no artigo 164º alínea i) da Constituição da República Portuguesa.

Remete-se aqui para as considerações feitas em 7.3, 7.4, 7.5 e 7.6 do presente acórdão.

A análise das condições específicas constantes do despacho conjunto dos Ministros das Finanças e do Mar parece indiciar uma não desconformidade com as condições gerais fixadas no artigo 63º nº 2 da Lei nº 30-C/92 para as operações financeiras passivas na ordem externa do sector público administrativo.

Naturalmente que a intervenção do Ministro das Finanças terá permitido concluir a prévia verificação daqueles limites e, bem assim, daquelas condições gerais. Desconhece-se porém se o endividamento dos fundos e serviços autónomos têm sido devidamente contabilizados pelo Ministério das Finanças nos limites do endividamento fixados com antecedência pela Assembleia da República, na Lei do Orçamento. Tenha-se também presente os Pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira relativos ao ano económico de 1989. (cfr. a recomendação 2.22 constante da pág. 62 do Parecer publicado no Diário da República, 2ª Série nº 24, de 22 de Abril de 1990; e cfr. tb. a recomendação nº 2.23 pág. 73 do Parecer publicado no Diário da República II Série nº 36 de 12 de Fevereiro de 1993, onde se apontava para "**a necessidade de ser expressa na conta da Região Autónoma da Madeira a dívida dos fundos e serviços autónomos de forma a permitir informar à Assembleia Legislativa Regional dessas obrigações e verificar a observância, ou não, dos limites de endividamento regional fixados nos termos dos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei nº 336/90, de 30 de Outubro**" e, bem assim, o Parecer sobre a conta da Região Autónoma da Madeira relativa ao ano económico de 1991, (publicado no DR, II Série nº 257. Suplemento de 3 de Novembro de 1993) quando, após se pronunciar no sentido de que "**para o limite de endividamento da Região, fixado pelo artigo 6º da Lei nº 65/90, de 28 de Dezembro, nos termos do artigo 2º do Decreto-Lei nº 336/90 de 30 de Outubro, concorre não apenas a dívida contraída pela Região, mas também a contraída pelos serviços autónomos financiados pelo Orçamento da Região e que se encontram integrados na Administração Regional Autónoma, o que é a consequência lógica da Revisão Constitucional de 1989, que determinou, por força da nova redacção dada ao**

artigo 105º nº 1 alínea a) da Constituição da República Portuguesa, a inclusão do Orçamento do Estado, das receitas e despesas dos fundos e serviços autónomos, dando assim cabal cumprimento ao princípio da plenitude orçamental, princípio este aplicável por interpretação sistemática aos Orçamentos das Regiões Autónomas" ⁽⁶⁾ vem concluir no sentido de que a dívida financeira dos fundos e serviços autónomos identificados em 2.3, do Parecer na sequência da circulação ordenada pelo Acórdão nº 11/92, de 25 de Novembro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas publicado no DR, 2ª Série nº 286 de 12 de Dezembro de 1992, veio a ter "repercussão no excesso do limite do endividamento da Região verificado em 1991".

Naturalmente que esta questão excede manifestamente o nível de competência do Conselho de Administração da APSS, uma vez que o empréstimo em causa foi autorizado pelo Ministro das Finanças. Além de que envolverá a realização de outras investigações junto do Ministério das Finanças, em ordem a averiguar todas as operações financeiras (que não fossem de dívida flutuante) contraídas por todos os fundos e serviços autónomos integrados no Orçamento do Estado que não revistam a natureza de empresa pública (cfr. artigo 3º nº 1 "in fine" da Lei nº 6/91) procedendo à sua contabilização e à verificação se todas elas concorreram e (em que medida) ou não, para os limites e sublimites do endividamento público fixado pela Assembleia da República, na Lei do Orçamento do Estado, nos termos do artigo 164º alínea i) da Constituição, e em caso afirmativo se aqueles limites terão sido ou não excedidos por causa da sua não eventual contabilização pelo Ministério das Finanças.

Ora o problema assume especial relevância a partir da entrada em vigor do Tratado da União Europeia que prevê no seu artigo 104º-C) a observância de determinados ratios (PIB/Dívida Pública e PIB/Déficit) onde entrando os valores dos empréstimos contraídos pelos governos centrais, regionais, locais e fundos da segurança social, não se podem deixar de se considerar no âmbito dos empréstimos contraídos pelo governo central, os que sejam contraídos por fundos e serviços autónomos, mesmo que personalizados, desde que integrados nos orçamentos dos Estados Centrais ou das comunidades regionais e locais e desde que estejam sujeitos a poderes

⁽⁶⁾Região seja excedido".

de tutela financeira dos governos centrais, dos governos regionais ou locais.

11.2.2.2. A segunda questão prende-se com a apresentação do Estudo da Viabilidade do Projecto, nos termos exigidos pela União Europeia, em virtude de divergências surgidas entre a APSS e Autoeuropa sobre as taxas tarifárias a aplicar. Os membros do Conselho de Administração da APSS não explicitaram porém quais as divergências verificadas, quando é que surgiram, e se chegaram a ser arbitrados pelo Governo, e em que sentido.

Nem dos autos é possível inferir quaisquer outros elementos quanto ao diferendo entre a APSS e Autoeuropa, nem se a não apresentação do Estudo de Viabilidade às instâncias comunitárias se ficou a dever exclusivamente às razões evidenciadas no Relatório Inicial dos Auditores, ou também a outras eventualmente não explicitadas, designadamente quanto à sua ilegibilidade.

De qualquer forma de acordo com informações recentemente recolhidas junto da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional foi possível concluir que o projecto em causa foi aprovado como candidatura ao FEDER, nos termos do artigo 5º nº 1 alínea b) do Regulamento (CEE) nº 2052/88 ao Conselho de 24 de Junho de 1988, publicado no Jornal Oficial das Comunidades nº MºL 185/9 de 15.7.88, pelo que o financiamento se verificou efectivamente, tendo os pagamentos sido efectuados pela União Europeia já na fase final do ano de 1993. Só que a sua efectiva disponibilização à APSS só veio a verificar-se em 1994, razão pela qual o encaixe dessa receita e a sua contabilização também só veio a ocorrer na gerência de 1994.

De qualquer modo verificou-se um atraso ocasionado pela morosidade que implicou o cumprimento das exigências comunitárias, constantes do artigo 16º do Regulamento (CEE) nº 2052/88 publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L-374º de 31 de Dezembro de 1988 e no artigo 5º do Regulamento (CEE) nº 4254/88 do Conselho publicado no Jornal Oficial das Comunidades nº MºL 374/15.

11.2.2.3. A não obtenção em tempo entre os recursos financeiros provenientes do FEDER, através da Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal no montante de 1 696 300 000\$00 levou a que a Administração do Porto de Setúbal tivesse sentido a necessidade de proce-

der à contracção de dois empréstimos bancários no montante total de 700 000 000\$00. E aqui entra-se na apreciação da terceira questão.

Dois empréstimos contraídos respectivamente em 31 de Dezembro de 1993 junto de duas instituições de crédito com as seguintes características:

A) Empréstimo contraído ao BCI:

- a) montante 300 000 000\$00
- b) taxa: $Mn+1\%$
- c) garantia: carta de compromisso de canalização das receitas do Instituto por intermédio do BCI
- d) prazo: 180 dias, com efeitos a partir de 2 de Agosto de 1983
- e) utilização: período máximo de 30 dias

B) Empréstimo contraído junto do BIC:

- a) montante 400 000 000\$00: (a partir de 31 de Dezembro de 1993
- b) demais condições fixadas na carta: contrato de 9 de Janeiro de 1992 processado a fls. 122 do II volume dos presentes autos (de que a presente operação é uma renovação e reforço)
- c) prazo: 6 meses, com início em 31 de Dezembro de 1993 (sendo porém de realçar que a presente operação é uma renovação e reforço de uma operação de contrato em conta-corrente celebrado junto do BCI em 9 de Janeiro de 1992).

Segundo informa a APSS a fls. 10 do II volume dos presentes autos na sequência de despacho do juiz relator processado a fls. 569 do volume I dos presentes autos ambas as operações tiveram utilização traduzida dos cheques emitidos sobre as contas abertas junto daquelas instituições de crédito que originaram descoberto em 93.12.31 de 103xPIE 692 158. Porém estes descobertos, meramente escrituráveis não produziram quaisquer encargos financeiros já que as contas se encontravam devidamente provisionadas aquando dos respectivos descontos dos cheques.

Tendo-se suscitado dúvidas sobre a data da emissão dos referidos cheques e sobre a data dos descontos dos mesmos e sobre a origem dos fundos que provisionaram as contas bancárias sobre as quais foram emitidos os referidos cheques, a APSS, na sequência de novo despacho do juiz

relator processado a fls. 570 do vol. I dos presentes autos, informando o seguinte a fls. 117 do vol. II dos presentes autos:

I- A) Quanto aos cheques emitidos, sobre a conta aberta no BCI beneficiário, montante e data do desconto.

Nº CHEQUE	DATA EMISSÃO	ENTIDADE	IMPORTÂNCIA	DATA DESCONTO
47125	93.12.30	SOMAGUE	8 707 098	94.03.08
47126	93.12.30	SOMAGUE	8 687 142	94.02.01
47128	93.12.30	ETERMAR	17 407 532	94.02.01
47129	93.12.30	ETERMAR	112 100 908	94.02.01
47130	93.12.30	ETERMAR	8 687 142	94.02.01
47131	93.12.30	ETERMAR	132 703 360	94.02.18
47132	93.12.30	ETERMAR	8 707 098	94.02.18
47134	93.12.30	CONSULMAR	496 514	94.02.01
47136	93.12.30	CONSULMAR	247 783	94.02.01
47138	93.12.30	CONSULMAR	248 353	94.02.18
47139	93.12.30	CONSULMAR	916 400	94.02.01
47140	93.12.30	CONSULMAR	916 400	94.02.01

o que perfaz um total de Esc: 299 825 730\$00.

B) Quanto aos cheques emitidos sobre a conta aberta no BIC beneficiário, montante e data dos descontos:

Nº CHEQUE	DATA EMISSÃO	ENTIDADE	IMPORTÂNCIA	DATA DESCONTO
1120144	93.12.30	SOMAGUE	17 407 532	94.02.01
1120241	93.12.30	SOMAGUE	126 897 986	94.02.01
1120338	93.12.30	SOMAGUE	112 100 908	94.02.01
1120532	93.12.30	SOMAGUE	132 703 360	94.02.01

que perfaz um total de Esc: 389 109 786\$00

II - Quanto à origem dos fundos que provisionaram as referidas contas no momento em que os cheques foram descontados:

A) Na conta aberta junto do BIC: "crédito de 10 xPTE 646 540 em 94.Janeiro.28 - 2º Desembolso ao empréstimo contraído junto do BEI (10 PTE 1 400 000)".

B) Na conta aberta junto do BCI: "crédito de 10 xPTE 92 000 em 94.Jan.12 - subsídio FEDER (no âmbito da OID/PS) ao projecto Via Portuária Terminal Ferry.

- de 10 xPTE 150 000 por transferência do BIC em 94.Jan.31.

- parte do crédito de 10 xPTE 1 133 712 na CGD em 94.Fev.07 - Subsídio FEDER (no âmbito da OID/PS) ao projecto "Terminal Ford/VW".

Este último subsídio foi aliás recebido em 94.Fev.07 e consequentemente contabilizado no exercício de 1994".

No entanto, face à origem dos fundos lançados nas referidas contas e às datas em que os referidos fundos que garantiram o aprovisionamento dos cheques emitidos em 31 de Dezembro a descoberto foram objecto de encaixe, todos aqueles fundos só poderiam ser contabilizados no exercício de 1994 e consequentemente garantir o pagamento de despesas relativas ao ano económico de 1994 e não relativas ao ano de 1993, durante o período complementar previsto no artigo 13º do Decreto-Lei nº 83/93, de 18 de Março tal como se veio a verificar.

É o que resulta do disposto no nº 4 do Decreto-Lei nº 25299, de 6 de Março de 1935 que estabelece que "**todas as receitas do Estado serão escrituradas em conta do ano económico em que a cobrança se efectuar**". Ora, trata-se de receitas que escrituradas em 1994 apenas poderiam ser afectas ao pagamento de despesas relativas ao ano de 1994. Excepto se se tratasse de receitas provenientes de requisições de fundos do PI-DDAC/93 (cfr. neste sentido, Acórdão nº 127/94 - 2ª Secção do Tribunal de Contas de 16 de Junho de 1994, pág. 44). O que não sucedia com os fundos em causa. Vigorando por isso quanto às referidas receitas o modelo integral da conta de gerência (cfr. Prof. Doutor Sousa Franco, "Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro". Lisboa 1974. Tomo I pág. 861 e Prof. Doutor Teixeira Ribeiro, "Lições de Finanças Públicas" - 3ª edição Coimbra 1989, pág. 113), a utilização de fundos cuja contabilização só poderia ser efectuada no ano económico de 1994 para pagamentos relativos ao ano económico de 1993, é pois ilegal, por violação do princípio da anualidade orçamental prevista no artigo 2º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, segundo modelo integral da conta de gerência quanto a receitas previstas no artigo 4º do Decreto-Lei nº 25299 de 6 de Maio.

É pois à custa de utilização ilegal de fundos de tesouraria que só poderão ser utilizados para pagamento de despesa emergentes do ano económico de 1994 que os cheques emitidos a descoberto em 31 de Dezembro de 1993 não deram origem a utilização das linhas de crédito negociadas junto do BCI e do BIC. Em bom rigor as operações financeiras em causa, não se traduziram nessa utilização de crédito em conta nem originaram quaisquer encargos apenas e na medida em que foram utilizados ilegalmente fundos que só poderiam ser contabilizados e utilizados com referência ao ano económico de 1994.

Assim sendo, para assegurar o pagamento das despesas relativas ao ano económico de 1993 com os cheques emitidos a descoberto sobre as referidas contas bancárias, não dispunha a APSS de fundos para o efeito disponíveis e utilizáveis nas referidas contas. E não fora a utilização de fundos cuja contabilização e utilização só poderão ser efectuadas em 1994, as eventuais utilizações dos créditos em conta-corrente - basta ver que os cheques foram todos descontados após 31 de Janeiro de 1994 - deixariam de revestir a natureza de dívida flutuante destinada a assegurar o défice de tesouraria, para revestir a natureza de dívida não titulada destinada a garantir o financiamento do défice, uma vez que as receitas provenientes do FEDER cujo suprimento temporário se destinavam a assegurar não foram contabilizados no ano de 1993, mas sim em 1994. A ser assim, a utilização do crédito em conta corrente originaria encargos que se repercutiriam no ano económico seguinte, pelo que, se coloca o problema de saber se as operações em causa não deveriam ter sido contabilizadas dentro dos limites ou sublimites fixados pela Assembleia da República, nos termos do artigo 164º alínea i) da Constituição da República Portuguesa, no artigo 61º 62º da Lei nº 30-C/92 e as respectivas condições específicas previamente subordinadas às condições gerais fixadas pela Lei do Orçamento do Estado para 1993, para os empréstimos públicos.

E tal verificação só seria possível se tivessem as operações em causa sido submetidas à autorização do Ministro das Finanças, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei nº 459/82.

Remete-se também aqui para as considerações feitas em 7.3, 7.4 e 7.5 e em especial 7.6 do presente acórdão.

É pois indiscutível que as operações em causa se destinaram a assegurar necessidades de financiamento decorrentes de execução financeira

do orçamento da APSS decorrente da não obtenção dos fundos comunitários que permitissem assegurar cofinanciamento do projecto PIDDAC/93.

Nessa medida poder-se-ia dizer que se enquadraria na previsão do n.º 1 do artigo 61.º da Lei n.º 30-C/92. Por outro lado apesar de inicialmente poderem ter a configuração de operação de dívida flutuante, a partir do momento em que só pela utilização ilegal em 1993 dos fundos utilizados em 1994 não tiveram repercussão financeira, em termos de amortização em mais de um ano e como tal se traduziriam em efectivas utilizações de crédito em mais do que um ano económico deixaram de ter essa natureza, pelo que ficariam sujeitas às condições gerais da alínea b) n.º 2 do artigo 62.º da Lei n.º 30-C/92. Em qualquer dos casos as operações não foram sujeitas à autorização do Ministro das Finanças, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 459/82. Dir-se-ia que face ao artigo 41.º alínea f) do Estatuto Orgânico da APSS aprovado pelo Decreto-Lei n.º 376/89, de 25 de Outubro, tal só se justificaria relativamente a empréstimos superiores a sete anos ou contraídos em moeda estrangeira.

E assim sendo face à letra deste dispositivo legal este tipo de operação só estaria sujeita à autorização tutelar do ministro responsável pelo sector portuário. Ora no caso da operação financeira contraída junto do BEI, apesar de se tratar de uma operação em moeda estrangeira foi sujeita também à autorização do Ministro das Finanças. E se é certo que o despacho conjunto A- 12/93-XII invocou apenas como lei permissiva para o exercício daquela autorização tutelar, o artigo 41.º alínea f) do Estatuto anexo ao Decreto-Lei n.º 376/89, de 25 de Outubro, a verdade é que não estando ainda em vigor o artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Junho, o exercício dessa competência pelo Ministro das Finanças só poderia, face à circunstância de a APSS ser um instituto público que não reveste a natureza de empresa pública, estando por isso sujeita ao regime jurídico-financeiro dos serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, (cfr. artigo 108.º n.º 1 alínea a) da CRP, artigo 3.º n.º 1 "in fine" da Lei n.º 6/91) ter como fundamento o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 459/82.

Por outro lado, apesar de terem sido celebrados inicialmente por prazos inferiores a um ano, viriam a traduzir-se em efectiva utilização de créditos em mais do que um ano económico se não fosse a utilização ilegal de fundos que só podem ser contabilizados em 1994 e afectos ao pagamento de despesas de 1994 ficando assim sujeitos à necessidade de serem enquadrados nas autorizações parlamentares, nos termos do artigo 164.º n.º 1

alínea a) da CRP. E assim sendo a única entidade que estava em condições de averiguar se os empréstimos em causa cabiam ou não dentro dos limites do endividamento público fixado pela Assembleia da República, e bem assim, se assumiam a natureza intrínseca de dívida flutuante, ou se a formulação das respectivas condições específicas, potenciavam o seu alargamento para mais do que um ano (que não se verificou por mera utilização ilegal de fundos cuja contabilização e utilização só seria possível no ano económico de 1994), seria sempre o Ministro das Finanças.

Por tudo isto os empréstimos em causa deveriam ter sido submetidos a autorização do Ministro das Finanças nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei nº 489/92.

O que não se verificou.

11.3. Situação III.

11.3.1. Vejamos em primeiro lugar a Sub-Situação III.A

Os auditores no seu Relatório Inicial referem o seguinte, de fls. 20 a 22:

"Para dar início a todo o processo relativo à construção do Terminal Roll-on/Roll-off, a APSS contratou uma empresa de projectistas para a execução do Projecto do referido Terminal, bem como do estudo de Impacte Ambiental.

Dada a natureza do serviço e face à necessidade de cumprir prazos muito curtos, o Gabinete Jurídico da APSS concluiu pela não obrigatoriedade de recurso a concurso público, após apreciação do direito aplicável. Deste modo, a opção contratual recaiu sobre o envio de convites a três empresas para a apresentação de propostas elaboradas de acordo com os Termos de Referência impostos pela APSS.

Na apreciação das propostas enviadas, a APSS utilizou os seguintes critérios de avaliação, por ordem decrescente de importância:

- capacidade técnica e curriculum
- condições de preço mais vantajosas

Da análise efectuada, de acordo com os critérios referidos, concluiu a Comissão de Avaliação das propostas que a empresa - "Consulmar - Projectistas e Consultores, Lda", preenchia preferencialmente os requisitos exigidos, devendo-lhe ser adjudicada a execução do projecto pelo preço proposto - 38 000 000\$00 (sem IVA). Em sessão realizada em 1 de Agosto de 1991, o Conselho de Administração da APSS aprovou a proposta de adjudicação do projecto à Consulmar (inf. de fls. 161 a fls. 165), com o condicionamento de se efectuarem negociações relacionadas com condições de natureza técnico-financeira.

Nestes termos, o contrato foi celebrado em 8 de Agosto de 1991, tendo como objecto a realização de um Projecto de execução de um Terminal Roll-on/Roll-off e Contentores "Ford/VW" no Porto de Setúbal e respectivo Estudo de Impacte Ambiental (contrato de fls. 166 a fls. 171).

Contudo, por indisponibilidade dos representantes da For/VW, em estabelecerem contactos com os projectistas, no sentido de uma fixação conjunta de bases para a elaboração do projecto, foi decidido em reunião realizada entre a APSS e a Consulmar não interromper a elaboração do ante-projecto, ficando no entanto a APSS sujeita a eventuais alterações que viessem a ser introduzidas à posteriori pela Ford/VW e a CP.

Posteriormente, após contactos estabelecidos com essas entidades e com o ICEP, aprovaram-se as bases do anteprojecto de que resultaram alterações aos dados iniciais, algumas das quais não previstas nos Termos de Referência impostos pela APSS à Consulmar.

O preço global destes estudos e projectos adicionais foi estimado pela Consulmar em 9 600 000\$00 (sem IVA) tendo sido aceite pela APSS (Informação de fls. 172 a fls. 174).

Como ficou supra referido, do contrato celebrado entre a APSS e a Consulmar-Projectistas e Consultores, Lda constava a elaboração de um Estudo de Impacte Ambiental, de acordo com os Termos de Referência propostos.

Sobre o Estudo efectuado, recaiu um parecer da respectiva Comissão de Avaliação recomendando um maior desenvolvimento em aspectos considerados essenciais. Face a esta situação, a Consulmar propôs à APSS a elaboração de estudos adicionais, proposta que levantou dúvidas quanto à natureza dos mesmos. Com efeito, inicialmente a APSS considerou que esses estudos se inseriam no âmbito do contrato celebrado não se podendo assim qualificar como adicionais, posição reafirmada pelo Parecer do Gabinete Jurídico da APSS emitido sobre este assunto.

Na tentativa de resolver este diferendo, efectuou-se uma reunião na Direcção-Geral dos Recursos Naturais onde estiveram presentes representantes da APSS, da Consulmar e da DGRN. Da mesma, resultaram as seguintes conclusões:

1. O projectista não poderia ter realizado os estudos adicionais em tempo que permitisse elaborar o processo de Concurso para Concurso Público Internacional, de acordo com os prazos estabelecidos.

2. Por se tratar de um projecto pouco comum, e sendo a legislação sobre Impacte Ambiental relativamente recente, foram feitas exigências por parte da CAIA que não tinham sido feitas antes, o que justifica plenamente a realização de estudos adicionais.

Neste sentido, foi aprovada a proposta da Consulmar referente a estudos adicionais de Impacte Ambiental no valor de 7 900 000\$00 (sem IVA) (Informação de fls. 175 a fls. 177).

Elementos de identificação do contrato:

Objecto: Realização do Projecto de execução do Terminal Roll-on/Roll-off e Contentores "Ford/VW" no Porto de Setúbal.

Data de celebração: 8 de Agosto de 1991

Entidade Adjudicatária: Consulmar - Projectistas e Consultores, Lda.

Prazo de execução: 10 semanas

Valor do contrato: 38 000 000\$00 (sem IVA)

Estudo e projectos adicionais ao Projecto de execução:
9 600 000\$00 (sem IVA)

Estudos Adicionais de Impacte Ambiental: 7 900 000\$00 (sem IVA)

Em termos de execução financeira do referido contrato, apresenta-se o seguinte quadro, numa perspectiva plurianual:

DESIGNAÇÃO	VALOR INICIAL (1)	EXECUTADO (2)				GRAU DE EXECUÇÃO (3)=(2)/(1)x100
		1991	1992	1993	TOTAL	
		Contrato inicial	44 422 000	20 007 000	24 415 000	
Trabalhos a mais	-	-	11 136 000	9 164 000	20 300 000	-
Outras despesas	-	-	-	348 000	348 000	-
TOTAL	44 422 000	20 007 000	35 551 000	9 512 000	65 070 000	145%,5

*** Valor acrescido da aplicação das diferentes taxas do IVA, em vigor no acto do pagamento.**

Da análise do quadro supra elaborado, constata-se que a APSS já efectuou despesas, relativamente aos Estudos e Projectos para a Execução do terminal "Ford/VW", num montante de 65 070 000 \$00 que corresponde a 146,5% do valor inicialmente previsto.

Esta sobreexecução corresponde a:

-trabalhos adicionais não previstos no contrato inicial que representam 45,7% do valor adjudicado:

-outras despesas resultantes da aquisição de 6 exemplares do processo de concurso, para além dos previstos no contrato que vierem a crescer, em 0,8%, o valor inicial.

11.3.1.1. Confrontados com a Sub-Situação descrita dos responsáveis do Conselho de Administração da APSS, em funções à data da realização da auditoria apenas apresentou alegações o Dr. Carlos Augusto Brito da Fonseca, que se pronunciou, nos seguintes termos:

- "O signatário tomou posse e iniciou funções como vogal do Conselho de Administração da APSS em 18 de Setembro de 1992;

- As questões colocadas no relatório relativas a interpretações dos conceitos na qualificação dos contratos, ao cumprimento dos Decretos-Lei n.ºs. 49/79 e 50/78 e a separação entre os actos de avaliação técnica das propostas contratáveis e os actos administrativos de adjudicação, reportam-se a factos, situações e/ou interpretações ocorridas em data anterior ao seu início de funções da APSS".

11.3.1.2. A apreciação desta Sub-Situação será feita em conjunto com as Sub-Situações III-B, C e D que integram a presente Situação III.

11.3.2. Vejamos agora a Sub-Situação III-B.

Os Auditores no seu Relatório Inicial referem o seguinte, de fls. 23.

"Uma das soluções apontadas para um acesso eficaz e mais fácil ao terminal foi a realização de um desnivelamento da EN 10-4 ao feixe ferroviário, solução não prevista inicialmente no contrato referido na alínea anterior. Consequentemente, procedeu-se ao envio de convites a três empresas para apresentação de propostas sobre os Estudos e Projectos necessários à execução do desnivelamento.

Da análise das propostas à luz dos critérios previamente definidos, considerou a APSS como mais vantajosa a proposta da Consulmar (Inf. fls. 178 a fls. 180), tendo-lhe sido adjudicados os trabalhos referidos, pelo valor de 12 420 000\$00 (sem IVA), podendo ser aumentado para 16 400 000\$00, caso os estudos de tráfego viessem a revelar a necessidade de execução de 2 viadutos em passagem superior (contrato fls. 181 a fls. 186).

De acordo com a cláusula terceira do contrato, os trabalhos serão desenvolvidos por várias fases:

Estudos e Projectos (1ª Fase);

Plano de Arranjo (2ª Fase);

Estudo Prévio (3ª Fase);

Projecto de Execução e Processo de Concurso (4ª Fase);

Apreciação das Propostas (5ª. Fase);

Assessoria Técnica (6ª. Fase).

Elementos de identificação do contrato:

Objecto: Estudos e Projectos para a Execução da Empreitada de elevação à EN 10-4 ao eixo ferroviário e nó rodoviário de ligação à inserção no Terminal Roll-on/Roll-off Ford/VW VX-62 no Porto de Setúbal.

Entidade Adjudicatária: Consulmar - Projectistas e Consultores, Lda.

Data de celebração: 6 de Abril de 1993

Prazo de execução: 14 semanas (até à 4ª. Fase)

Valor do contrato: 12 420 000\$00 (sem IVA)

Sobre a execução financeira do referido contrato apresenta-se o seguinte quadro:

VALOR CONTRATUAL (1)	DISPENDIDO EM 1993 (2)	SALDO	GRAU DE EXECUÇÃO (4)=(2)/(3)x100
14 407 200	4 322 160	10 085 040	30%

Com referência a 31 de Dezembro de 1993, a APSS dispendeu 30% do valor contratual.

Os pagamentos efectuados correspondem a trabalhos executados nas primeiras fases, dado que os restantes estão dependentes da resolução a tomar quanto à execução da empreitada da construção do desnivelamento da EN 10-4 ao freixe ferroviário e nó rodoviário, referido na alínea seguinte".

11.3.2.1. Confrontado com a Sub-Situação descrita dos responsáveis do Conselho de Administração da APSS apenas apresentou o Dr. Carlos Augusto Brito da Fonseca as alegações referidas em 11.3.1.1.

11.3.2.2. A apreciação desta Sub-Situação será feita em conjunto com as restantes Sub-Situações III - A, C e D.

11.3.3. Vejamos agora a Sub-Situação III-C

Os auditores referem no seu Relatório Inicial o seguinte aspecto:

"A arrematação da Empreitada seguiu os trâmites legalmente exigidos para os concursos públicos internacionais. O Processo iniciou-se com o anúncio publicado no Jornal Oficial das Comunidades, de 18.01.92, no D.R. nº 20, 3ª. Série, de 24.01.92 (fls. 187 a fls. 191) e em jornais de grande circulação.

Findo o prazo para apresentação das propostas dos interessados, procedeu-se ao Acto Público do concurso, de fls. 197 a fls. 198. Estiveram presentes a Comissão designada pelo Conselho de Administração da APSS, o Procurador da República no Círculo Judicial de Setúbal e os representantes dos candidatos ao concurso.

De notar que, conforme já relatado no ponto 1.5 a propósito do relatório da IGF, a fls. 3556/7, o Conselho de Administração da APSS nomeou, para presidir à Comissão de apreciação das propostas, o seu próprio Presidente, o que parece indiciar uma deficiente segregação de funções uma vez que, os poderes de decisão e de avaliação técnica, se confundem na mesma pessoa.

Questionado o Serviço sobre esta actuação, este informou que face à especificidade e importância da empreitada em análise foi considerado que o perfil do Presidente da APSS era o mais adequado ao exercício daquela função.

Após a apreciação das propostas a Comissão foi de parecer que a Empreitada fosse adjudicada ao Consórcio Sociedade de Empreiteiros SOMAGUE, S.A. e Etermar, Empresa de Obras Terrestres e Marítimas, S.A., com base na proposta condicionada, pela importância de 3 199 019 625\$30 (Sem IVA). Propôs ainda que, ao valor da adjudica-

ção, fosse acrescido um montante para eventuais trabalhos a mais, podendo a empreitada atingir um valor limite de 3 519 000 000\$00 (fls. 209 a fls. 224).

A proposta da Comissão foi superiormente aprovada pelo Conselho de Administração da APSS, celebrando-se consequentemente um contrato de empreitada com o consórcio pelo valor supra referido o qual, em resultado da incidência do IVA (16%), totaliza a quantia de 4 082 040 000\$00 (contrato de fls. 225 a fls. 244).

O prazo fixado para a execução da obra foi de 18 meses, a contar da data do Auto de Consignação: 30 de Setembro de 92, expirando consequentemente aquele prazo em 30 de Março de 94.

No início de 93, foi solicitada ao consórcio SOMA-GUE/ETERMAR a apresentação de uma proposta de preços para a execução de uma rede complementar de Esgotos, não prevista no projecto inicial. Tanto a Fiscalização como o Dono da Obra consideraram imprescindíveis aqueles trabalhos a mais, para evitar que, as saídas de colectores de esgoto existentes em frente das instalações da Fábrica Mauri Fermentos, fossem obstruídas pelo aterro do Terminal.

O Consórcio apresentou a proposta no valor de 2 342 752\$00, (sem IVA) a qual foi aprovada pelo Conselho de Administração da APSS, em sessão de 93.03.05 (informação de fls. 247 a fls. 248).

Da análise efectuada aos elementos prestado pelo organismo sobre a execução da empreitada, a equipa detectou que, durante o ano de 94, foram realizados outros trabalhos adicionais num valor proposto e previamente autorizado de 364 889 139\$00 (sem IVA). Estes traduziram-se em obras de iluminação e alargamento da plataforma do caminho de ferro, por sugestão do Dono da Obra e por proposta da Fiscalização, com vista à introdução de melhorias e necessidade de compatibilização das infra-estruturas do novo Terminal com as estruturas portuárias da APSS (propostas de fls. 255 a fls. 268). Para a execução destes trabalhos, o empreiteiro solicitou uma prorrogação do prazo nos termos do artº 129º do DL nº 235/86, de 18-8, a qual foi concedida pelo Dono da Obra até 24 de Junho de 94, a fls. 269.

É de salientar que, também se procedeu a várias revisões de preços, o que encareceu o valor da empreitada inicialmente previsto.

Do objecto do contrato constava a construção de um acesso rodoviário ao Terminal num valor total de 64 000 000\$00 (sem IVA). Pelas razões invocadas na alínea b) do ponto 2.3.2.2. deste relatório, a solução preferida foi a construção de um desnivelamento da EN 10-4 ao feixe ferroviário e nó rodoviário de ligação à inserção no Terminal, com um valor previsível de 480 000 000\$00 (sem IVA), o que representa cerca de 15% do valor total da obra.

A execução destas obras corresponde a trabalhos a mais da mesma espécie e de espécie diversa das previstas no contrato mas que se destinam à realização da mesma empreitada (artº 27º do DL nº 235/86). Com o objectivo de reduzir o prazo de conclusão das obras em projecto, a APSS configurou a hipótese de considerar estes trabalhos no âmbito da empreitada que se encontrava em curso, tendo esta questão sido submetida ao Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes.

Sobre o Parecer deste Conselho foi proferido despacho pelo respectivo Vice-Presidente, a fls. 273, em que se reconhece que "... a ligação do empreendimento à malha circundante é condição intrínseca do seu funcionamento. A solução por desnivelamento foi reconhecida pela JAE como indispensável, face aos estudos de tráfego, não disponíveis à data da celebração do contrato. Estão pois reunidas condições que permitem a consideração das obras correspondentes como "trabalhos a mais e/ou complementares" acrescentando que o recurso a preços novos é apenas de ordem dos 15%.

Este despacho bem como o parecer do Conselho foram submetidos à consideração do Sr. Secretário de Estado das Obras Públicas que, por sua vez, o remeteu para o Sr. Secretário de Estado Adjunto e das Pescas, conforme ofício datado de 94.05.12 (fls. 272). Este último determinou o envio daqueles documentos ao Presidente do Conselho de Administração da APSS.

Identificação da Empreitada:

Designação da obra: Empreitada de Construção do Terminal/Roll-on/Roll-off Ford/VW Vx62 no Porto de Setúbal

Dono da Obra: Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra

Adjudicatário: Somague/Etermar

Datas relevantes:

Data da Proposta: 92.03.16

" do Contrato: 92.09.01

" do Auto de Consignação: 92.02.30

" contratual de Conclusão: 94.03.30

" após prorrogação de Prazo: 94.06.24

Valor da Obra:

Valor da Adjucação: 3 199 019 625\$30

Folga Contratual: 319 980 375\$00

Limite Contratual: 3 519 000 000\$00

Trabalhos a mais: 367 231 891\$00

Revisões de preços: 162 040 802\$00

(referentes a 31DEZ93)

NOTA: Os valores mencionados não incluem IVA

Do exposto, procede-se à elaboração do quadro representativo da execução financeira da empreitada para a construção do Terminal Ford/VW:

DESIGNAÇÃO	VALOR INICIAL (1)	DISPENDIDO (2)				GRAU DE EXECUÇÃO (3)=(2)/(1)x100
		1992	1993	Março 1993	TOTAL GERAL	
Adjucação e trab. mais previstos	4 082 040 000	414 320 501	2 819 390 615	554 950 160	3 788 661 276	92,8%
revisões de preços	-	-	162 040 802	33 622 320	195 663 122	-
TOTAL	4 082 040 000	414 320 501	2 981 431 417	588 572 480	3 984 324 398	97,6%

Da apreciação do quadro pode observar-se que o Organismo dispendeu com a empreitada, em 1993, 2 981 431 417\$00, tendo atingido em Março de 1994, um valor global de 3 984 324 398\$00. Este valor

representa 97,6% do valor contratual. Desta percentagem há a referir que cerca de 5% é de Revisões de preços.

Cumpra também mencionar que o valor de trabalhos a mais previstos no contrato (371 177 235\$00), representou cerca de 10% do valor da adjudicação, contudo à data da rubrica desta acção o Empreiteiro já tinha acordado com a APSS a execução de trabalhos adicionais que totalizam 425 988 993\$60 ultrapassando em cerca de 14,8% o valor previsto.

Cumpra também mencionar que o valor de trabalhos a mais previstos no contrato (371 177 235\$00), cerca de 10% do valor da adjudicação, foi ultrapassado atingindo 425 988 994\$00, 14,8% mais do que o previsto. Este montante de trabalhos a mais representam 11,5% do valor da adjudicação.

11.3.3.1. Confrontado com este aspecto da Sub-Situação III C, o Dr. Carlos Augusto Brito da Fonseca apresentou as alegações referidas em 11.3.1.1.. Por sua vez o Eng^o Jacinto Coelho da Mota e o Comandante Orlando de Jesus apresentaram, a fls. 473 e seguintes, as seguintes alegações:

"A APSS lançou a concurso internacional a empreitada para execução da "Construção do Terminal Roll-on/Roll-off VW VX 62, no porto de Setúbal" em 17 de Março de 1992.

2. A APSS, sentiu, perante a importância e dimensão da empreitada, a necessidade que a presidência do Concurso de Análise e Avaliação de propostas fosse ocupado por um Técnico de elevada craveira e, ao mesmo tempo, exercendo funções de dirigente".

3. No quadro da APSS, de constituição relativamente recente, constatou-se que não havia Técnico com essa dupla qualidade.

4. Assim, solicitou a APSS, com a concordância da Tutela, à Direcção-Geral de Portos que disponibilizasse um Técnico com os citados requisitos.

5. O Técnico designado, dada a já acima referida importância do concurso, foi o Subdirector-Geral de Portos.

6. Parecendo, aparentemente resolvida a questão, ponderou-se se perante esta situação e até como forma de salvaguardar o estatuto da APSS perante terceiros, que a presidência dessa Comissão fosse efectivamente ocupada por um dirigente desse Organismo Portuário.

7. Dentro do critério referido e dada a estatura da figura designada pela DGP, a única pessoa em condições de exercer essas funções seria o Presidente do Conselho de Administração da APSS.

8. No entanto, a direcção efectiva da apreciação das propostas admitidas a concurso foi assegurada pelo Sub-Director Geral de Portos.

9. O Presidente da APSS, enquanto presidente dessa Comissão, limitou-se a um mero exercício formal das correspondentes funções, sem influência directa ou indirecta no desenvolver dos trabalhos dessa Comissão.

10. Daqui que, não se possa considerar que enquanto Presidente do órgão de Gestão da APSS e participante da deliberação do Conselho de Administração da APSS na adjudicação, a prática deste acto não foi uma mera "homologação" das opiniões que teria defendido ou imposto nessa Comissão, mas antes uma "aprovação" da proposta de adjudicação que lhe foi presente e em relação à qual não teve intervenção.

11. Por último, e com vista a assegurar a transferência do exercício destes dois lugares, o Presidente da APSS tomou a iniciativa de solicitar ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Mar que apresentasse ao Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes pedido de emissão de parecer sobre o relatório da Comissão.

12. O Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes emitiu parecer favorável à proposta de adjudicação formulado pela Comissão pelo que o Conselho de Administração da APSS não teve quaisquer dúvidas em a aprovar".

11.3.3.2. A Apreciação deste aspecto da Sub-Situação III-C será feita em conjunto com a apreciação das restantes Sub-Situações.

11.3.3. Integrado ainda nesta Sub-Situação os auditores referem ainda no Relatório Inicial o seguinte, a fls. 6 e 7:

"No Parecer às contas do organismo, relativas ao exercício de 1992, efectuado pela IGF, suscitam-se as seguintes questões relacionadas com o Terminal Ford/VW:

1) Para adjudicação da Empreitada para a construção do Terminal Ford/VW "foi nomeado pela C.A., para presidir à Comissão para análise das propostas apresentadas a concurso, o Presidente do próprio C.A. facto que parece não assegurar uma adequada segregação de funções entre os dois órgãos - o da avaliação técnica e o de decisão".

2) De acordo com o Caderno de Encargos relativo à Empreitada, o empreiteiro adjudicatário SOMAGUE/ETERMAR obrigou-se contratualmente a fornecer duas viaturas para a fiscalização:

- um veículo todo-o-terreno, tipo UMM, modelo Alter II, de caixa fechada rígida e

- um veículo, tipo Volkswagen, modelo Golf

as quais deveriam ser entregues no início dos trabalhos, revertendo para a APSS no final da empreitada.

Os técnicos da IGF verificaram, no decurso da inspecção citada, que só fora formalizada a entrega da primeira viatura conforme o respectivo auto de recepção.

Relativamente à segunda viatura, a mesma foi substituída por outra de marca Audi, modelo 80-1.9 TDI, tendo sido afectada ao CA e não à fiscalização em detrimento do que fora assumido contratualmente. Conforme se conclui no citado relatório "Esta situação, para além de ter conduzido à não afectação da viatura ao sector que assegura o exercício de funções de fiscalização, terá permitido afastar o cumprimento das formalidades legais em vigor em matéria de aquisição de viaturas na Administração Pública".

11.3.3.1. Confrontados com este aspecto da Sub-Situação III-C o Dr. Carlos Augusto Brito da Fonseca apresentou as alegações referidas em 11.3.1.1, enquanto que o Eng^o Jacinto Coelho da Mota e Comandante

Orlando Jesus apresentaram as seguintes alegações, que vão processadas a fls. 438:

"O T.C., a fls. 6 e 7 do seu relatório, veio considerar que relativamente à segunda viatura que o empreiteiro adjudicatário SOMA-GUE/ETERMAR se obrigou contratualmente a fornecer para a fiscalização da empreitada de construção do Terminal (Roll-on/Roll-off FORD/VW VX 62 do Porto de Setúbal) "a mesma foi substituída por outra de marca AUDI, modelo 80-1.9 TDI, tendo sido afectada ao C.A. e não à fiscalização em detrimento do que fora assumido contratualmente".

Por outro lado e conforme conclusão do relatório elaborado pelos técnicos da Inspeção Geral de Finanças, considera que tal situação "para além de ter conduzido à não afectação da viatura ao sector que assegura o exercício de funções de fiscalização, terá permitido afastar o cumprimento de formalidades legais em vigor em matéria de aquisição de viaturas da Administração Pública" pelo que, no que a esta matéria concerne, conclui recomendando à APSS o seguinte:

"No que se refere à aquisição de viaturas, o organismo deverá dar cumprimento ao regime previsto, nomeadamente, nos Decretos-Lei n^{os}. 49/78, de 23/03 e 50/78, de 28/02".

Sobre quanto antecede venho esclarecer o seguinte:

Não é correcto que, como se afirma, a referida viatura tenha sido "afectada ao CA e não à fiscalização em detrimento do que fora assumido contratualmente".

Com efeito, nos termos da alínea c) do art^o 5^o do Estatuto Orgânico da APSS aprovado pelo Decreto-Lei n^o 376/89, de 25 de Outubro constitui atribuição da APSS, entre outras, "construir, adquirir, conservar e fiscalizar as obras marítimas e terrestres e o equipamento flutuante e terrestre dos portos bem como conservar os seus fundos e acessos sendo tal matéria da competência do Conselho de Administração (art^o 13^o, n^o 2, alínea b).

Por deliberação deste Conselho foram distribuídas pelos seus membros responsabilidades sobre os diversos assuntos que interessam e competem a esta Administração tendo sido atribuído ao Senhor Pre-

sidente do Conselho de Administração aquilo a que se convencionou chamar o "pelouro" das obras.

Assim sendo, fácil é concluir que passaram a ser da responsabilidade do PCA as questões relacionadas com a fiscalização das obras pelo que tendo sido afecto o referido veículo ao Presidente do Conselho de Administração não deixou este de estar adstrito a tal fiscalização já que diariamente este elemento do CA da APSS usa deslocar-se, em tal veículo, às diversas obras em curso no Porto de Setúbal para verificar "in loco" o andamento dos trabalhos".

Acresce que a verificada substituição de veículos não consiste num meio que permitiu "afastar o cumprimento das formalidades legais em vigor em matéria de aquisição de viaturas na Administração Pública".

Não se traduz em manobra de tal natureza em primeiro lugar porque em nosso entender e salvo melhor opinião, os diplomas referidos no relatório do T.C. - Decretos-Lei nºs. 49/78 de 23 de Março e 50/78 de 28 de Março - como aqueles a que a APSS deve dar cumprimento quando pretende adquirir viaturas não se aplicam às Administrações Portuárias, e por consequência, à APSS.

Com efeito, no artº 14º do D.L. nº 348/86, de 16 de Outubro, diploma já invocado nas considerações gerais formuladas, que aprovou as Bases Gerais dos Estatutos das Administrações dos Portos dispõe-se que os Portos de Comércio e os de Pescas de maior importância serão geridos por institutos públicos denominados "administrações dos portos", organismos dotados de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e patrimonial e no artº 1º, nº 1 do Estatuto Orgânico da APSS, aprovado pelo Decreto-Lei nº 376/89 de 25 de Outubro, na esteira desta norma, que a APSS é um instituto público dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Ora, no Decreto-Lei nº 49/78, artºs. 7º, nº 3 estatui-se que os Ministros e Secretários de Estado da Tutela poderão por despacho, tornar extensiva a disciplina deste decreto-lei aos veículos propriedade dos fundos e serviços com autonomia administrativa e financeira de si dependentes.

Do mesmo modo, no artº 17º do Decreto-Lei nº 50/78 estabelece-se que "os Ministros e Secretários de estado da Tutela determinarão, por despacho, a extensão, com as necessárias adaptações, do disposto neste decreto-lei aos serviços e fundos com autonomia administrativa e financeira de si dependentes".

Resulta então que tais diplomas não são directamente aplicáveis aos serviços e fundos com autonomia administrativa e financeira e não são, por maioria de razão, também aos institutos públicos dotados de personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial como é o caso da APSS pois que estes são entidades distintas do Estado.

Acresce a quanto antecede que, conforme resulta do preâmbulo do DL nº 348/86, de 16 de Outubro a exploração das actividades portuárias deve pautar-se de acordo com "a filosofia de gestão do tipo empresarial" pelo que muitas das regras correntes do sector público administrativo se revelam desajustadas e inadequadas quando aplicadas a estas entidades, como já referido.

Desta forma, entende-se que as regras previstas em tais diplomas não são aplicáveis às administrações portuárias pelo que não está a APSS sujeita ao regime nelas estabelecido para aquisição de veículos automóveis nem, no caso concreto, tal aplicação faz sentido pois que não se tratou de uma aquisição de viaturas mas sim do cumprimento de uma obrigação do empreiteiro nos termos do Caderno de Encargos e Contrato de Empreitada.

Em segundo lugar, porque a substituição do referido veículo deveu-se ao facto de não existir no mercado na data em que devia ser efectuado o fornecimento, veículo tipo VOLKSWAGEN, modelo Golf, para entrega pelo que o empreiteiro propôs a sua substituição por um veículo marca AUDI, modelo 80-1.9 TDI tendo o C.A. da APSS aceite a substituição por se tratar de um veículo de categoria superior ao previsto no Caderno de Encargos e daí não resultar, por isso, quaisquer prejuízos para a Administração.

Finalmente, e no que concerne à questão da regularização da referida situação, importa referir que a viatura em causa só será entre-

gue à APSS com a conclusão da obra pelo que só nessa data se verificará o seu ingresso no património desta Administração.

Enquanto não for recebida a obra não é dado como concluído o contrato e como tal então não se dá a reversão do veículo em causa para a APSS pelo que só nessa altura será possível proceder à tramitação necessária para registá-la como património desta entidade.

É esta, salvo melhor, a nossa opinião".

11.3.3.2. A apreciação deste aspecto da Sub-Situação III-C será feita em conjunto com as restantes Sub-Situações que integram a Situação III.

11.3.4. Vejamos agora a Sub-Situação III-D que também se decompõe em dois aspectos distintos.

11.3.4.1. No que diz respeito ao primeiro aspecto, relativo à execução financeira do contrato de fiscalização da empreitada, os auditores referem o seguinte no seu Relatório Inicial, de fls. 30 a 32.

"Face à necessidade de se iniciarem os trabalhos de construção do Terminal, num curto prazo, o Departamento de Projectos de Obras da APSS propôs que a fiscalização desta obra fosse assegurada por empresa da especialidade. Propôs também que a entidade fiscalizadora fosse a empresa projectista, quer pelo seu perfil e experiência quer pelo facto de, tendo elaborado o projecto, possuir um conhecimento perfeito de todos os requisitos necessários para uma boa execução do trabalho e cumprimento do prazo.

O Gabinete Jurídico da APSS emitiu um parecer no sentido da possibilidade de se contratar por ajuste directo os serviços de fiscalização em causa, com dispensa de consulta a, pelo menos, três entidades ao abrigo das disposições conjugadas do nº 5 "in fine" do artigo 5º e nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho. O Conselho de Administração da APSS concordou (fls. 286) com a fundamentação invocada no citado parecer e, nestes termos, foi celebrado um contrato de prestação de serviços de fiscalização da Empreitada com a Empresa Consulmar - Projectistas e Consultores, Lda, pelo montante de 45 327 000\$00 que, acrescido do IVA (16%) totaliza a quantia de 52 579 320\$00 (contrato de fls. 289 a fls. 307).

É de salientar que o valor adjudicado ao contrato de Fiscalização sofreu alterações proporcionalmente às verificadas na empreitada, conforme a cláusula segunda, ponto 2.2, do contrato.

Elementos de identificação do contrato:

Objecto: prestação de Serviços de Fiscalização da Empreitada de Construção do Terminal Roll-on/Roll-off Ford/VW Vx62 no Porto de Setúbal

Entidade adjudicatária: Consulmar - Projectistas e Consultores, Lda.

Data da celebração: 21 de Setembro de 1992

Prazo de execução: 18 meses (prazo prorrogado em função da prorrogação concedida ao empreiteiro)

Valor do contrato: 45 327 000\$00 (sem IVA) (corrigido proporcionalmente em função das correcções verificadas na Empreitada)

Em termos de execução financeira verificou-se o seguinte:
Unid. Esc:

DESIGNAÇÃO	VALOR INICIAL (1)	DISPENDIDO (2)				GRAU DE EXECUÇÃO (3)=(2)/(1)x100
		1992	1993	Março 1993	TOTAL GERAL	
Adjudicação	52 579 320	5 886 387	41 185 898	6 735 680	53 807 965	102,3%
Revisão de preços	-	-	2 310 942	479 503	2 790 445	-
TOTAL	52 579 320	5 886 387	43 496 840	7 215 183	56 598 410	107,6%

Como se pode observar pelo quadro atrás elaborado, a APSS já suportou despesas com a Fiscalização da Empreitada (56 598 410\$00) superiores ao estipulado no contrato (52 579 320\$00) - cerca de 8% a mais. A diferença verificada resulta dos trabalhos adicionais realizados durante a empreitada que, conforme consta do contrato com a empresa fiscalizadora, implicaria correcções verificadas na empreitada.

As revisões de preços representam cerca de 5% do valor global dispendido, efectuadas também aquando das revisões de preços da empreitada conforme cláusula contratual.

11.3.4.1.1. Confrontados com este aspecto desta Sub-Situação os responsáveis do Conselho de Administração da APSS nada disseram.

11.3.4.1.2. A apreciação deste aspecto desta Sub-Situação III-D será feita em conjunto com as restantes Sub-Situações que integram a Situação III.

11.3.4.2. No que concerne ao segundo aspecto relativo à natureza e qualificação do contrato, e bem assim quanto à verificação ou não dos pressupostos previstos no nº 5 do artigo 5º e nº 3 do nº 2 do artigo 13º do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho para dispensa de consulta a três entidades, os auditores informam o seguinte no seu Relatório Inicial:

"A fiscalização da empreitada de construção do Terminal Ford/VW ficou a cargo da "Consulmar - Projectistas e Consultores, Lda." mediante contrato de prestação de serviços de fiscalização celebrado entre a APSS e aquela empresa. A adjudicação do contrato foi efectuada por ajuste directo, com dispensa de consulta a três entidades, ao contrário do que impõe o nº 3 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho. A decisão de contratar naqueles termos, foi tomada pelo Conselho de Administração da APSS, em sessão de 91.09.02, após parecer prévio do seu Gabinete Jurídico no sentido de "... ser possível contratar por ajuste directo os serviços de fiscalização em causa com dispensa de consulta a, pelo menos, três entidades ao abrigo das disposições conjugadas no nº 5 "in fine" do artigo 5º e nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho" (parecer do GJ da APSS de fls. 308 a fls. 312).

O referido parecer jurídico qualificou os serviços de fiscalização da empreitada como "estudos", nos termos do conceito previsto no nº 2 do artigo 3º citado, disposição essa que, conjugada com a excepção constante do nº 5 do artigo 5º relativamente à obtenção de estudos prevista na alínea f) do nº 4 do mesmo artigo, permitiria o ajuste directo com dispensa de consulta a pelo menos, três entidades.

Poderemos, no caso concreto, integrar a fiscalização de obras no conceito de estudos, nos termos em que estes se encontram definidos no nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 211/79 e, conseqüentemente, considerar-lhe aplicável a alínea f) do nº 4 do artigo 5º daquele diploma? Parece-nos que não.

Com efeito, a propósito da interpretação do conceito de estudos previsto nas normas em apreço, pronunciou-se o Tribunal de Contas no sentido de considerar estudo como "um trabalho de cariz predominantemente intelectual, onde se equaciona um ou vários problemas suscitados pelo uso e aplicação de regras próprias das denominadas ciências específicas (engenharia, economia, biologia, medicina, etc.) e se propõe organizada e logicamente uma solução ou soluções" (conforme Acórdão nº 27/92 - em sessão da 2ª. Secção, em subsecção, de 28.Jan.92 a fls. 322). Esse trabalho intelectual deverá ser abstracto e geral, capaz de permitir um simples enunciado, aplicável embora a um caso em concreto por dedução lógica. Só nestas circunstâncias será lícito dispensar o concurso público e limitado, com base na alínea f) supracitada, pois "só em tal hipótese se percebe o propósito do legislador ao desvincular do concurso as aquisições de serviços que, face à sua natureza muito particular (ligado a escolhas onde interessa especialmente a capacidade e aptidão pessoal dos técnicos) são claramente e pouco condizentes, muitas vezes, com as regras do concurso".

11.3.4.2.1. Confrontados com este aspecto da Situação III-D o Dr. Carlos Brito da Fonseca apresentou as alegações referidas em 11.3.1.1.1. Por sua vez o Engº Jacinto Coelho da Mota e o Comandante Orlando de Jesus apresentaram, a fls. 437 e 438, as seguintes alegações:

"No que respeita à questão da interpretação correcta dos conceitos na qualificação dos contratos e, não obstante, os serviços da APSS na formulação de pareceres designadamente ao órgão de gestão - C.A. - ,têm e terão, em todas as circunstâncias, a preocupação profissional de interpretação correcta dos conceitos, sem ter certamente a pretensão de considerar, em todos os casos, as mesmas como as únicas possíveis. A matéria jurídica, nomeadamente em questões relativas à interpretação e à aplicação das leis, não é matéria incontroversa, designadamente quando se pretende aplicar as regras correntes do sector público administrativo às Administrações Portuárias - Institutos Públicos, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com as características, a natureza e forma

(embora sem a designação) de empresa pública, como decorre dos diplomas supra. No caso em apreciação, o Estado entendeu não prosseguir os seus fins de forma directa e imediata. Confiou-os a outros sujeitos de direito criados para o efeito, as Administrações Portuárias. Tal como as empresas públicas e as associações públicas, os institutos públicos, com as características das Administrações Portuárias, são pessoas colectivas públicas através das quais é desenvolvida uma administração estadual indirecta, porquanto são entidades anónimas, com personalidade jurídica e com património próprio, embora ligadas ao Estado e com ele colaborando na prossecução dos fins que lhe são próprios.

Nestes como noutros casos, para o Conselho de Administração e para os Serviços, o objectivo fundamental é e será sempre o do rigor na análise e na aplicação de todo e qualquer normativo legal".

Ambos os responsáveis invocam que solicitaram ao Chefe do Gabinete Jurídico "que sobre esta matéria, apreciasse a conclusão e a proposta de recomendação inserta a folha 44 do relatório e informasse das considerações que tivesse por convenientes com vista à sua classificação", e juntam aos autos a Informação nº 16/92-GP a qual se pronuncia sobre a questão suscitada, em relação ao contrato de prestação de serviços relativo à fiscalização da execução da empreitada de construção do Terminal celebrado entre a APSS e a Consulmar, nos seguintes termos:

"O objecto do referido contrato compreende:

"A - Informação

Informar mensalmente o representante do Dono da Obra sobre o desenvolvimento da empreitada com uma descrição pormenorizada de todos os trabalhos realizados e a realizar pelo empreiteiro, evidenciando os desvios verificados nesse período.

Detectar, atempadamente, áreas críticas, propondo ao representante do Dono da Obra a adopção de medidas tendentes a minorar os problemas detectados.

Assessorar o Dono da Obra nas suas relações com o Empreiteiro.

B- Planeamento

Analisar, prever e controlar mensalmente os prazos e custos da empreitada, estabelecendo a comparação do programa de trabalhos e respectivo cronograma financeiro aprovado com o realizado evidenciando todos os desvios.

C- Controlo das quantidades de trabalho

Verificar as quantidades de trabalho realizadas em obra bem como os meios disponibilizados pelo empreiteiro para execução dos trabalhos comparando-os com o inicialmente previsto e evidenciando todos os desvios.

Verificar todas as medições, facturas e revisões de preços apresentadas pelo empreiteiro, elaborando a conta corrente da obra.

D - Controlo da qualidade de execução dos trabalhos

Garantir a boa execução técnica da obra e a boa qualidade dos materiais empregues de acordo com as cláusulas, condições e características estabelecidas nos projectos, no contrato e restantes disposições legais em vigor.

E - Controlo da segurança no trabalho

Garantir o cumprimento das normas de segurança das pessoas e bens durante a execução dos trabalhos".

Como poderão, então, ser evidenciados os desvios verificados na realização dos trabalhos pelo empreiteiro, ser detectadas atempadamente áreas críticas, propor-se a adopção de medidas tendentes a minorar os problemas detectados, garantir a segurança e boa execução técnica da obra e a boa qualidade dos materiais de acordo com o projecto, o contrato e as disposições legais aplicáveis sem o recurso à equação de problemas cuja solução passa pela aplicação do uso e das regras próprias de ciências específicas?

Os trabalhos de fiscalização são, afinal, reconduzidos a tarefas de cariz intelectual onde se equacionam vários problemas suscitados pelo uso e pela aplicação de regras próprias da engenharia (com especial relevo para a hidráulica marítima, geotécnica, saneamento e estruturas), da matemática, da química, da economia, etc., propondo-se or-

ganizada e logicamente soluções para os vários problemas que se colocam durante a execução de uma obra desta natureza.

No caso concreto, a construção do Terminal Ford/VW VX62 era uma obra marítima com características próprias sujeita a confirmação de algumas soluções adoptadas para o projecto dado que estava prevista a execução de sondagens geológicas para aferição das capacidades de cargas dos solos de fundação.

Este procedimento conduzia à intervenção de geólogos e engenheiros que deveriam analisar e propor ao projectista eventuais correcções do projecto.

Por outro lado, a variante apresentada pelo empreiteiro para a infra-estrutura do cais obrigava também a uma análise da mesma com vista à sua aprovação, rejeição e ou adaptação.

Aliado a tudo isto havia ainda que resolver com eficiência e rapidez, no local dos trabalhos os problemas que se levantavam à intercepção e recolha de todos os caudais provenientes de esgotos pluviais e residuais da cidade de Setúbal, alguns não completamente identificados.

Donde se conclui que a qualificação feita pelo Gabinete Jurídico da APSS foi correcta ao integrar o objecto do contrato no conceito de "estudos" posto que não se tratava de fiscalização no sentido de mera inspecção ou exame mas antes da realização de vários trabalhos, tal como são, aliás, definidos no Acórdão citado".

11.3.5. Vamos agora proceder à apreciação conjunta das Sub-Situações que integram a Situação III.

11.3.5.1. No que diz respeito à análise da execução financeira dos contratos a que cada sub-situação diz respeito, os responsáveis não infringiram a apreciação e conclusões constante do Relatório Inicial dos Auditores, que o Tribunal acompanha no essencial.

11.3.5.2. Suscitam-se porém várias questões que se prendem com a observância do regime jurídico de contratação pública e de realização de despesas públicas, a que a APSS enquanto instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira que não reveste a natureza, a desi-

gnação e a forma de empresa pública (cfr. artigo 3º nº 1 "in fine" da Lei nº 6/91), se encontra vinculada.

Refira-se aliás que enquanto que nas Sub-Situações III-A, III-B as informações que serviram de suporte às decisões de adjudicação e da realização das despesas (cfr. Documento processado a fls. 161 a 165, de fls. 172 a 174 e de fls. 175 a 177, de fls. 181 a 186 assentam na invocação de causas não suficientemente explicitadas e fundamentadas de exclusão da aplicação do regime de concurso público previsto no Decreto-Lei nº 211/79, que não se enquadram sequer nos regimes de exceção aí previstos, (chegando os responsáveis no que diz respeito à Sub-Situação III-C na parte relativa ao fornecimento de viatura, a sustentar a não aplicabilidade do Decreto-Lei nº 211/79, do Decreto-Lei nº 48/79 e do Decreto-Lei nº 49/79, às administrações portuárias), no que diz respeito à Sub-Situação III-D os responsáveis juntam aos autos uma informação do Gabinete Jurídico da APSS, onde se invocam causas de dispensa de realização de concurso público limitado e de consulta a três entidades, tendo por fundamento o disposto na alínea f) nº 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 211/79.

O que constitui clara contradição.

Com efeito, ou o Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho é aplicável às administrações portuárias, quer para o regime geral de concurso público e de realização de despesas, quer para o regime excepcional de dispensa de concurso público, ou não o é. O que não se pode é, por um lado, invocar a sua inaplicabilidade em geral para tudo o que seja a sua não sujeição os regimes gerais e excepcionais nele previsto e, por outro, invocar a sua aplicabilidade apenas quanto a uma situação concreta para efeitos de não realização de concurso público, limitado e de consulta a três entidades com fundamento no artigo 5º nº 4 alínea f) do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho.

Reafirma-se aqui tudo quanto se disse em 7.3, 7.4, 7.5 e 7.6 quanto à sujeição das administrações portuárias ao regime jurídico do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho e, bem assim, ao regime constante do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março (a partir da sua entrada em vigor), ao Código do Procedimento Administrativo, em matéria de contratação pública e realização de despesas públicas, dispensando, por ora quaisquer outras considerações de natureza geral.

11.3.5.2.1. Assim teremos de concluir relativamente às Sub-Situações III-A e B que no que diz respeito aos contratos iniciais, não foram realizados os concursos públicos nos termos exigidos pelo Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, nem em circunstância alguma invocaram ou explicitaram situações que pudessem ser subsumidas nas diversas alíneas do nº 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 211/79 de 12 de Julho.

Admite-se porém que configurando uma situação de encomenda de estudos e que, nos termos enunciados no nº 2 artigo 3º do Decreto-Lei nº 211/79 de 12 de Julho (cfr. Acórdão da 1ª. Secção deste Tribunal proferido nos Autos de Reclamação nº 187/92 - DR - II Série nº 86, de 13.4.93 e Acórdão proferido nos Autos de Reclamação nº 83/92), a dispensa de concurso fosse possível.

Por sua vez, no que diz respeito aos contratos adicionais relativos à Situação III-A no montante de 9 600 000\$00, adjudicados à Consulmar admite-se que possam eventualmente ser subsumíveis na previsão do artigo 27º do Decreto-Lei nº 235/86 de 18 de Agosto (por aplicação subsidiária a estudos e projectos "ex vi" artigo 6º do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho) e no artigo 4º alínea a) do Decreto-Lei nº 211/79 de 12 de Julho.

Resta saber se a solução inicial de fazer convite a três empresas para a elaboração em simultâneo pela mesma entidade do projecto e a realização do estudo de ímpacte ambiental, terá sido a melhor e se não se justificaria que o projecto fosse entregue a uma entidade distinta daquela por quem viria a ser elaborado o estudo de ímpacte ambiental.

Naturalmente que do ponto de vista da celeridade processual talvez a solução adoptada tenha sido a menos má.

Duvida-se porém que do ponto de vista técnico a equipa de projectistas ao proceder simultaneamente à realização dos estudos de ímpacte ambiental, não seja tentada à partida a justificar as soluções técnicas constantes do projecto e que consequentemente os estudos de ímpacte ambiental não sejam realizados por uma entidade que com independência proceda à avaliação do ímpacte ambiental que consta das soluções técnicas do projecto.

Igualmente se constata que as decisões de adjudicação e de autorização de realização das despesas couberam ao Conselho de Administração

da APSS, quando este em função do montante das despesas emergentes, não dispunha de competência própria para o efeito, face ao disposto no artigo 20º e 21º do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 227/85, de 4 de Junho. Com efeito, apesar do disposto no artigo 13º do Estatuto Orgânico da APSS anexo ao Decreto-Lei nº 367/89, de 25 de Outubro, não se pode daí inferir que o Conselho de Administração tivesse uma competência ilimitada para autorizar a realização de despesas públicas.

Na realidade mesmo tendo em conta a profunda influência que no modelo organizacional das administrações portuárias e na definição das competências dos seus órgãos possa ter tido o regime jurídico das empresas públicas, a verdade é que as administrações portuárias constituem institutos públicos, não revestindo natureza de empresa pública, nem tendo a designação nem a forma de empresa pública, não estando por isso sujeito ao princípio de independência orçamental,⁷ próprio das empresas públicas (cfr. artigo 3º nº 1 e 2 da Lei nº 6/91). Encontrando-se integradas no Orçamento do Estado (cfr. artigo 5º nº 1 e artigo 10º mapa V a VIII da Lei nº 6/91), com sujeição às normas relativas à organização e execução dos orçamentos e à realização de despesas próprias dos organismos dotados com autonomia administrativa e financeira. Só uma interpretação literal do artigo 13º do Estatuto Orgânico do APSS anexo ao Decreto-Lei nº 367/89, de 25 de Outubro, alicerçada numa discutível teoria das competências implícitas podia concluir no sentido de o Conselho de Administração da APSS dispor de competência ilimitada em matéria de realização de despesas públicas, sem sujeição às limitações decorrentes da fixação de competências em razão do valor, e da natureza juridico-financeira do organismo, constantes do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, (cfr. tb. alínea b) artigo 183º nº 2 do Código do Procedimento Administrativo) e do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, comuns a todos os organismos dotados de autonomia administrativa e financeira que integram o Orçamento do Estado e o sector público administrativo.

Assim sendo, chega-se à conclusão de que o Conselho de Administração da APSS carecia também de competência para autorizar as adjudicações em causa, e, bem assim, para autorizar a realização das despesas emergentes, a não haver qualquer delegação de competências por parte do

⁽⁷⁾independência orçamental das empresas públicas ob.cit. pág. 203 a 451.

mesmo Governo competente (cfr. artigo 20º e 21º do Decreto-Lei nº 211/79). O que não se evidencia nos autos.

11.3.5.2.2. No que concerne à Sub-Situação III-C vejamos em primeiro lugar, as questões genéricas relativas ao primeiro aspecto.

11.3.5.2.2.1. A questão aí enunciada, relativa a inexistência de segregação de funções entre a entidade que decide sobre a adjudicação e a entidade a quem cabe apreciar as propostas apresentadas, formulando à entidade a quem cabe decidir a adjudicação proposta de decisão sobre esta, não teria particular relevância se a ele não estivesse associado o problema igualmente suscitado em 11.3.5.2.1., do presente acórdão relativo a falta de competência do Conselho de Administração da APSS para decidir sobre a adjudicação de uma empreitada de obras públicas no montante de 4 082 040 000\$00. Se na realidade a entidade a quem tivesse cabido a decisão de adjudicar tivesse sido tal como impõe o artigo 21º nº 2 alínea f) do Decreto-Lei nº 211/79 o Conselho de Ministros nada obstava a que a presidência da comissão de apreciação das propostas tivesse sido presidida pelo presidente do Conselho de Administração. Tendo porém a adjudicação sido decidida "contra legem" pelo Conselho de Administração da APSS mesmo que no pressuposto do exercício de uma competência ilimitada por parte deste órgão para autorizar e realizar despesas públicas, assente numa interpretação do artigo 13º dos Estatutos anexos ao Decreto-Lei nº 376/89 de 27 de Outubro, numa fundada e discutível teoria de competências implícitas, dir-se-ia que o órgão que propõe a adjudicação é presidido pela pessoa que preside ao órgão que decide a adjudicação, o que não deveria ter sucedido.

"Na verdade a criação de um órgão colegial pressupõe a intenção de lhe conferir independência na apreciação e resolução dos assuntos incluídos na sua esfera de competência. Não faz sentido construir um colégio que não seja destinado a debater livremente as questões e a deliberar sem coacção sobre as matérias que lhe pertencam" (Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico, Vol. I pág. 131).

A solução adoptada poderia ter justificação se a adjudicação tivesse sido decidida por uma entidade distinta do Conselho de Administração, tal como o exige aliás o artigo 20º nº 2 alínea f) do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, relativamente à adjudicação deste montante financiada por

dotações do Orçamento do Estado relativos a planos plurianuais de investimento, em que a respectiva decisão deverá caber ao Conselho de Ministros.

Tendo porém a decisão sobre a adjudicação sido proferida pelo Conselho de Administração da APSS que carecia de competência para tal, não seria aconselhável que a presidência da comissão de apreciação do acto público do concurso e de apreciação das propostas tivesse sido assegurada pelo presidente do órgão que iria decidir a adjudicação. Isto claro está independentemente dos condicionalismos descritos pelos responsáveis. Nada obstará e talvez tivesse sido desejável que, tendo o Subdirector-Geral dos Portos integrado a Comissão de apreciação das propostas, esta tivesse sido presidida por este alto funcionário da Direcção-Geral dos Portos.

11.3.5.2.2.2. Vejamos agora as questões enunciadas na Sub-Situação III-C relativas ao fornecimento de viatura.

Tendo sido expressamente previsto no caderno de encargos relativo à empreitada da construção do "Terminal Portuário" o fornecimento de duas viaturas destinadas à fiscalização da obra - que uma vez concluída reverteriam para o património privativo da APSS - apesar do objecto do contrato definido no respectivo anúncio de concurso como se tratasse de uma empreitada de obras públicas - nada parece obstar à validade da cláusula contratual expressamente para o fornecimento das viaturas em causa.

Em primeiro lugar, porque no "caderno de encargos, a que todos os concorrentes tiveram acesso em plena igualdade de circunstância se previa o fornecimento simultâneo, com realização de empreitada dos equipamentos enunciados.

Em segundo lugar, porque estaríamos em presença de contratos mistos de direito público que a doutrina administrativamente mais qualificada (cfr. Prof. Doutor Sérvulo Correia, Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, pág. 642) e a jurisprudência (cfr. Despacho nº 43/91 da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas proferida na sessão diária de visto de 26.9.91, no processo de fiscalização prévia nº 2810/91) há muito admitem.

Qualquer que seja o regime de combinação dos contratos mistos (cfr. no âmbito do direito privado, Prof. Doutor Vaz Serra, em anotação do

acórdão do S.T.J. de 14.6.72, publicado na Revista de Legislação e Jurisprudência, Tomo 106, pág. 191, Prof. Doutor Antunes Varela, "Das Obrigações em Geral", 2ª. ed. pág. 227 e Prof. Doutor Galvão Teles, "Manual dos contratos em geral" pág. 235, e Prof. Doutor Pessoa Jorge, "Direito das Obrigações", vol I, pág. 223 e Prof. Doutor Menezes Cordeiro, "Direito das Obrigações", vol I, pág. 424) a verdade é que **"o regime de legalidade do contrato administrativo misto terá de equacionar-se segundo a doutrina da combinação: a parte do conteúdo correspondente a cada um dos tipos combinados deverá ter o regime de legalidade que lhe corresponde segundo a natureza do seu objecto"** (Prof. Doutor Sérvulo Correia, ob.cit. loc. cit.).

Não se suscitam pois dúvidas quanto à legalidade substantiva e procedimental da cláusula contratual, naquilo que diz respeito à observância do regime de concurso público, uma vez que este foi realizado em consonância com o regime jurídico das empreitadas de obras públicas constante do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto.

Na parte porém em que se traduz prestação acessória de fornecimento de viaturas, consignada à fiscalização da empreitada foi inobservado o cumprimento das disposições legais relativas à aquisição de viaturas para o sector público administrativo em que as administrações portuárias se integram, atenta a sua natureza de instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira integrado no Orçamento do Estado (cfr. artigo 108º nº 1 alínea b) da CRP e artigo 3º da Lei nº 6/91) e que consequentemente se encontrava sujeito a disciplina jurídico-financeira dos fundos e serviços autónomos, constantes da Lei do Orçamento do Estado e do Decreto Lei de execução orçamental. Remete-se mais uma vez para as considerações constantes dos nºs. 7.3, 7.4, 7.5 e 7.6 do presente acórdão.

Porém ao contrário do que é referido no Relatório Inicial dos Auditores e bem assim no parecer da IGF sobre as contas da APSS relativas ao ano económico de 1992, as disposições aplicáveis ao caso "sub judice" não são as constantes do Decreto-Lei nº 49/78 e do Decreto-Lei nº 50/78, mas sim o disposto no artigo 16º do Decreto-Lei 62/92 (Decreto-Lei de execução orçamental de 1992) e no artigo 15º do Decreto-Lei nº 83/93, de 18 de Março (Decreto-Lei de execução orçamental de 1993) que aliás remetem para o disposto no artigo 19º do Decreto-Lei nº 100-A/87, de 5 de Março, que por força de dispositivos legais de conteúdo idêntico aos acima referi-

dos constantes dos decretos leis de execução orçamental, desde então se tem mantido invariavelmente em vigor desde 1987.

Aí se dispõe que "os serviços do Estado, autónomos ou não, os institutos públicos ... não podem adquirir por conta de quaisquer verbas, incluindo as de investimentos do Plano, veículos com motor destinados a transportes de pessoas ou bens, incluindo ambulâncias, sem proposta fundamentada, indicando a marca e modelo, cilindrada, potência e preço, a aprovar pelo Ministro da Tutela e pelo Ministro das Finanças" (nº 1) devendo as propostas em causa depois de aprovadas pelo Ministro da Tutela, ser "submetido à Direcção-Geral do Património do Estado, que, com o seu parecer, as apresentará à apreciação do Ministro das Finanças" (nº 3).

A circunstância de se tratar de um fornecimento que constitui contrato complementar de uma empreitada de obras públicas não obstava a que tivesse que ser dado cumprimento do disposto no artigo 16º do Decreto-lei nº 62/92 e artigo 18º do Decreto-Lei nº 83/93 de 18 de Março e artigo 19º do Decreto-Lei nº 100-A/87, de 5 de Março.

E se os argumentos dos responsáveis poderiam proceder no que concerne a eventual aplicabilidade do Decreto-Lei nº 49/78 e ao Decreto-Lei nº 50/78, às administrações portuárias, que careciam de despacho do Ministro da Tutela tornando extensivo aquele regime dos institutos públicos, o mesmo não se poderá dizer dos dispositivos legais agora invocados que são de aplicação directa aos "institutos públicos".

Suscita-se ainda outras duas questões relacionadas com o fornecimento das viaturas.

A primeira prende-se com a circunstância de ter sido prevista no caderno de encargos a entrega de uma viatura VOLKSWAGEN GOLF e de ter sido na realidade entregue uma viatura AUDI 80-1.9-TDI, a que corresponde uma significativa diferença de preços. (cerca de 5 000 contos a preços de 92).

Verifica-se assim uma divergência entre o tipo de viaturas prevista no caderno de encargos e o clausulado no contrato (quanto mais não seja por remissão em bloco para as normas do caderno de encargos) o que na realidade corresponde a uma modificação parcial do objecto do contrato com-

plementar (em relação ao contrato principal de empreitada) de fornecimento de viaturas, através de uma cláusula não escrita, e sem que houvesse qualquer fundamento jurídico razoável para essa modificação não escrita do objecto do contrato complementar de fornecimento de viaturas. E mesmo que se considerasse haver fundamento jurídico para alterar o objecto do contrato de fornecimento de viaturas não se descortinam também fundamentos técnicos plausíveis para essa modificação do objecto do contrato. Com efeito não se vê porque motivo dessa técnica, a fiscalização de empreitada ficaria melhor assegurada por viatura AUDI 80-1.9-TDI do que por uma viatura VOLKSWAGEN GOLF.

Mais do que uma modificação do objecto do contrato complementar de fornecimento de viaturas para o qual não se descortinam fundamentos de natureza jurídica e técnica, estamos em presença de uma divergência entre o acto de adjudicação e conteúdo efectivo do contrato através de negociações posteriores. Ora se umas das condições, que se considere essencial para a admissibilidade dos contratos mistos de empreitada e de fornecimento de viaturas é a sua expressa precisão nos cadernos de encargos, a celebração de um contrato com conteúdo diferente, e/ou com recurso a cláusulas não escritas que se traduzem numa modificação desse conteúdo e numa divergência em relação às condições postas a concurso a que todos os concorrentes tiveram acesso por igual, traduz-se numa situação em que é **"concedida ao concorrente escolhido - e só a ele as condições oferecidas no concurso, para efeito utilizando dados não acessíveis aos outros candidatos, nos quais avulta o próprio conteúdo das suas propostas"** (Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, O Concurso Público na Formação do Acto Administrativo, Lisboa 1994-pág. 76).

Com efeito "para se respeitar o princípio da igualdade dos concorrentes no processo do concurso e concretamente no acto da adjudicação, é, pois necessário que a todos e a cada um deles tenham sido concedidas iguais oportunidades de demonstrarem ao longo do processo de concurso, a sua capacidade para poderem ver as respectivas propostas seleccionadas e, também que o acto de adjudicação os trate a todos de modo igual, pondo termo quanto a todos eles, pela positiva ou negativa, ao processo de concurso. Ora, no caso da adjudicação sob condição de negociações ulteriores, o princípio da igualdade não é respeitado por esta elementar razão: é que aos concorrentes afastados da adjudicação não se dá a oportunidade, que se concede exclusivamente ao adjudicatário, de tentarem melhorar as condições por eles

oferecidas no concurso, por forma a demonstrarem que eram capazes, também eles, de aperfeiçoar ou melhorar as suas propostas, porventura até em termos de elas, serem mais vantajosas e convenientes.

O princípio da igualdade entre os concorrentes impõe que todos os concorrentes sejam tratados de modo igual ao longo do processo de concurso; que as suas propostas sejam durante todo o processo apreciadas em função exclusiva do respectivo mérito objectivo e que a adjudicação signifique, para todos eles, o acto de selecção final de opção definitiva entre as respectivas propostas apresentadas de escolher, em definitivo, e de modo devidamente fundamentado, o co-contraente da Administração.

As negociações como adjudicatária em normas posteriores à adjudicação privilegiam, pois ilegalmente o adjudicatário, enquanto concedem, apenas a ele, acesso a condições contratuais que aos outros concorrentes não foram dadas a conhecer e que portanto, eles não puderam discutir "(Prof. Doutor Fausto Quadros, O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo (Revista da Ordem dos Advogados Ano 47 47 Dezembro 1987 pág. 702)).

Desta forma seremos forçados a concluir que "os comportamentos indicados não só violam o princípio da igualdade, como questionam o princípio da imparcialidade, pois significam que a adjudicação não procede a uma ponderação isenta e exaustiva dos interesses em presença ligados às posições publicitadas dos concorrentes e só a elas, nos exactos termos em que foram formuladas. Outros princípios fundamentais postergados são os da boa fé e o da protecção da confiança quer quanto ao cumprimento do contrato preliminar respeitante às regras processuais do concurso público, quer quanto ao respeito dos termos do convite a contrato substancial, uns e outros ancorados na abertura do concurso e gerando uma expectativa nos potenciais co-contraentes. Mas as situações descritas ainda entram em choque com a essência do concurso público, e em particular com os princípios da concorrência e da estabilidade das regras.

Não há concorrência porque apenas um dos candidatos - o seleccionado - beneficia de um estatuto favorecido que lhe permite fazer nascer uma nova proposta, com conhecimento exclusivo das posições dos demais candidatos e, adicionalmente, dos juízos da Administração Pública sobre todas as propostas apresentadas.

Não há estabilidade das regras porque precisamente a Administração Pública altera algo de essencial num concurso público e que é a função da adjudicação e, com ela, a tramitação do concurso, na qual se vem a enxertar novo procedimento, com a função de ajuste directo, subvertendo a razão de ser do processo antes entabulado. (Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, est.cit. pág. 76/77).

E se a chamada "adjudicação" condicionada, traduzida "**na escolha de um candidato para com ele entabular negociações implica, de modo necessário uma alteração das regras do concurso**" que então "será aparente, acabando no fundo por traduzir uma mera consulta ou sondagem de opinião" (Prof. Doutor Menezes Cordeiro "Da abertura do concurso para a celebração de um contrato no Direito Privado, in B.M.J.nº 369.1987 pág. 73/74), e acabe por não "**ser uma verdadeira condição, em sentido técnico**" (autos cit. doc. cit.) constituindo "**uma forma agravada de modificação das regras do concurso, ou, até um modo irregular de pôr fim ao concurso**", por maioria de razão a posterior modificação do conteúdo do contrato, através de cláusulas não escritas em desconformidade com as condições postas a concurso, traduzindo-se em negociações de novas condições à adjudicação que só pelo adjudicatário podem ser prosseguidas constitui objectivamente uma alteração genérica das regras e condições inicialmente apresentadas ao público. Mas neste caso essa alteração é naturalmente mais grave do que a adjudicação condicionada. É que nesta sempre será de admitir "**a possibilidade de o autor comprovar, na sua abertura, a faculdade de proceder a adjudicações condicionais**" (autos cit. loc.cit) devendo "**porém constar de modo inequívoco da própria abertura**" (idem, ibidem) do mesmo modo que se impõe "**uma delimitação prévia ou seja: há que desde logo esclarecer em que termos se admitem as "condições"**" (idem, ibidem). Ora no caso "sub judice" não foi prevista qualquer adjudicação condicionada. Nem ela o foi. Neste caso o desrespeito das regras do concurso foi ainda maior.

Acresce aliás que o caderno de encargos previa que as viaturas fossem afectas à fiscalização da empreitada, e que só finda a empreitada e consequentemente concluída a actividade de fiscalização da mesma reverteriam para o património privativo da APSS.

Ora, tendo a fiscalização da empreitada sido realizada por uma empresa externa à APSS (a Consulmar) mediante contrato de prestação de serviços e prevendo-se que a reversão para o património privativo da

APSS só se verificava, uma vez concluída a actividade de fiscalização da empreitada, tal significava que as viaturas deveriam ter sido postas à disposição da empresa a quem foi confiada a fiscalização de empreitada.

Aliás tanto do parecer da IGF exarado sobre as contas da APSS relativas ao ano económico de 1992, quer do Relatório Inicial dos Auditores, e até das próprias alegações dos responsáveis resulta inequívoco que a viatura Audi TDI 1.9 foi afectada ao serviço do Presidente do Conselho de Administração da APSS. E não relevam os argumentos invocados pelos responsáveis no sentido de que o Presidente do Conselho de Administração utilizou a viatura em função de fiscalização de obras do Porto de Setúbal, invocando para o efeito o disposto no artigo 13º alínea d) dos Estatutos Orgânicos conexos ao Decreto-Lei nº 376/89, de 25 de Outubro.

Com efeito, no caso concreto a fiscalização da empreitada em causa não foi realizada directamente pela APSS mas sim através de empresa externa, (a Consulmar) com a qual foi celebrado um contrato de prestação de serviços. Acresce que prevendo-se no caderno de encargos que a reversão das viaturas para o património da APSS só se verificaria uma vez concluída a fiscalização de empreitada, tal cláusula assentava no pressuposto de que as viaturas não seriam afectas durante a fiscalização de execução de empreitada à APSS, e, que essa afectação só se faria finda a fiscalização de empreitada. Na realidade a previsão da reversão para o património da APSS após conclusão da fiscalização da execução da empreitada, atenta a circunstância de esta ter sido exercida por uma empresa externa da APSS, com quem foi celebrado um contrato de prestação de serviços, pressupunha afectação a título permanente das viaturas em causa a essa empresa para efeito de fiscalização de empreitada "Terminal Portuário".

A viatura Audi 1.9 TD foi afectada ao serviço permanente do Presidente do Conselho de Administração para o seu serviço geral, não estando afectada com carácter permanente e exclusivo à fiscalização daquela empreitada. Não quer com isto dizer que o Presidente do Conselho de Administração da APSS não a possa ter utilizado para se deslocar ao local da obra. Só que essa afectação não pode ser considerada como constituindo uma afectação a tempo inteiro e em exclusivo à fiscalização da empreitada do "Terminal Portuário" que foi cometida a uma empresa externa (Consulmar) mediante contrato de prestação de serviços.

O que suscita as mais sérias reservas quanto à elegibilidade dessas despesas que deveriam ser exclusivamente afectas à execução do projecto e fiscalização da empreitada caso tenham sido objecto de co-financiamento comunitário. Além de que está em clara contradição com as condições do caderno de encargos que prevendo a sua reversão para o património privativo da APSS apenas finda a fiscalização de execução de empreitada, pressupunha que a sua afectação ao serviço geral da APSS não fosse feita senão após a conclusão daquela empreitada específica.

Em conclusão, foram violadas as regras e as condições do concurso, ao proceder-se à modificação do conteúdo do contrato, através de uma cláusula não escrita em clara desconformidade com as condições constantes do caderno de encargos, negociando-se uma viatura diferente da aí prevista. Além de que se afectou a viatura em questão imediatamente ao funcionamento da APSS mais concretamente ao serviço geral do Presidente do Conselho de Administração da APSS, quando deveria ter sido apenas e, tão somente, com carácter exclusivo à actividade de fiscalização de empreitada, realizada pela empresa com quem a APSS contratou em regime de prestação de serviço. E conseqüentemente só após a conclusão da empreitada, poderia ser afecta ao funcionamento dos órgãos desta mediante prévia reversão para o património da APSS.

Sendo certo que a APSS informa a fls. 12 do vol II dos presentes autos que não se depreende "**da análise das facturas ao consórcio empreiteiro qualquer débito relativamente ao diferencial do custo desta viatura para a Volkswagen, modelo Golf, nem tal resulta dos relatórios recebidos periodicamente da empresa responsável pela fiscalização e confirmado pela fiscalização da APSS**" a verdade é que é dificilmente crível que o consórcio empreiteiro não tenha feito repercutir, ainda que indirectamente e mesmo que sob forma não suficientemente explicitada e discriminada, o agravamento de custos decorrentes de um fornecimento de uma viatura diferente da prevista no caderno de encargos. Bastará atentar que a diferença de preços entre ambas as viaturas ronda um valor aproximado de 5 000 contos (a preços de 1992) e que conseqüentemente esse agravamento de custo não deveria ter deixado de ter efectiva repercussão no preço final da obra.

Aliás, estando em presença de um contrato misto de empreitada de obras públicas e de fornecimento de duas viaturas - e este fornecimento não era susceptível de ser configurado como fornecimento de obras públi-

cas, uma vez que as viaturas não constituíam bens ou materiais a integrar na obra, deveria o valor do contrato ser diferenciado na parte relativa à empreitada e a parte relativa ao fornecimento da viatura ficar sujeita à condição suspensiva da conclusão da fiscalização da obra, na parte relativa à transmissão do direito de propriedade ficando até lá na propriedade do consórcio da empreitada (eficácia translativa sujeita a condição suspensiva) justificando-se também que fossem as despesas emergentes do contrato misto relativas ao preço da empreitada e ao preço das viaturas, financiados por dotações orçamentais diferenciadas, consoante a natureza das prestações em causa, não devendo por isso haver imputação nas despesas emergentes do preço de empreitada. (cfr. neste sentido Despacho n° 43/91 de 26.9.1991 proferido na sessão diária de visto da Secção Regional da Madeira no processo de fiscalização prévia n° 2810/91 relativo a um contrato misto de empreitada e fornecimento de viatura, celebrado entre a CMF Funchal e a empresa Edifer, S.A.). Ou seja o próprio contrato deveria prever cláusulas de preço diferenciadas consoante a prestação de empreitada e de fornecimento de viatura. E cada uma dessas cláusulas deveria ser objecto de cabimento por dotação orçamental diferenciada.

E desta forma seria possível claramente apurar os agravamentos de custos decorrentes do fornecimento de uma viatura definitiva e significativamente mais cara, evitando-se assim a sua diluição não suficientemente discriminada nas despesas da empreitada. Ora se, porventura o preço das viaturas não aparece imputado à empreitada, naturalmente que as diferenças dos preços resultantes de financiamento de viaturas deverão também não aparecer diferenciadas.

Também aqui ao nível dos procedimentos contabilísticos designadamente ao nível da informação de cabimento não houve suficiente clareza e transparência que permitissem discriminar e segregar as despesas imputáveis à prestação de empreitada e as despesas imputáveis à prestação de fornecimento de viaturas. O que não pode deixar de merecer reparo e censura.

11.3.5.2.3. No que diz respeito à Sub-Situação III-D suscita-se antes de mais o problema de saber se o contrato de prestação de serviços celebrado com a CONSULMAR-Projectistas e Consultores, Lda., precisamente a mesma empresa com quem foram celebrados os contratos relativos ao projecto e aos estudos de impacte ambiental, se, podem ou não, qualificar como estudos, nos termos e para os efeitos das disposições conjugadas do

artigo 3º nº 2 e artigo 5º nº 4 alínea f) e nº 2 do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho.

Ora apesar deste diploma não definir o conceito de obra com que vai operar, "**considera despesas com aquisição de bens as que tenham por objecto principal a sua obtenção, independentemente da respectiva natureza com destino a utilização permanente ou a consumo corrente - seu artigo 2º nº 1; e despesas com aquisição de serviços as que tenham por objecto principal a sua obtenção, nelas se incluindo as destinadas a estudos que tenham por objectivo a realização de trabalhos de natureza intelectual e que sejam preliminares ou acessórios de qualquer empreendimento de interesse público - seu artigo 3º**

Num breve cotejo destas últimas duas disposições verifica-se desde logo que a aquisição de bens pressupõe necessariamente a entrega ou fornecimento de coisas materiais para utilização permanente ou para consumo corrente. Logo o objecto mediato da prestação iniciada sobre coisa corpórea.

Nos estudos, porém o que se pede à realização de trabalhos de natureza intelectual, isto é, de criações do espírito, ainda que preliminares ou acessórios de um empreendimento, que o mesmo é dizer, de uma realização de interesse público "(Acórdão da 1ª. Secção do Tribunal de Contas de 29 de Setembro de 1992 proferido nos Autos de Reclamação nº 83/92)".

Ora "naturalmente que, como qualquer criação do espírito também este se expressa ou revela por meios materiais - livros-documentos ou outros instrumentos físicos. Mas tais instrumentos não representam o objecto directo da prestação mas apenas o suporte ou expressão física do acto de invenção ou criação intelectual em que ele se traduziu". (idem, ibidem).

Suscitou-se durante algum tempo a dúvida de saber se o conceito em causa deveria ser completo com a ideia de que o "**o trabalho não vise de pronto e imediatamente a realização, com todas as particularidades desta**" devendo por isso ser "abstracto e geral capaz de permitir um simples enunciado, aplicável, embora a um caso concreto por dedução lógica, mas nunca por enquadramento total e imediata desta" (acórdão cit.). Foi assim que por exemplo e assente neste pressuposto que o Acórdão

27/90 de 28 de Janeiro da 1ª. Secção se pronunciou no sentido da recusa de visto ao contrato celebrado entre o Instituto Português do Património Cultural e um conjunto de profissionais de Arquitectura e Engenharia, com o fundamento de que o Projecto de Remodelação de áreas Sociais do Museu dos Biscaínhos objecto do referido contrato compreendendo as especialidades de projecto geral, projecto de estabilidade, projecto de águas, saneamento e águas fluviais e projecto de engenharia electrónica não constituía um estudo nos termos acima enunciados. No mesmo sentido também o Acórdão nº 150/92, de 26 de Março de 1992 que recusou o visto com o mesmo fundamento ao contrato celebrado entre o Ministério da Justiça e a Sociedade Consulmar - Projectistas e Consultores, Limitada, tendo por objecto a elaboração de um projecto destinado à construção do Palácio da Justiça de Portel.

A partir do Acórdão da 1ª. Secção deste Tribunal de 29 de Setembro de 1992 proferido nos Autos de Reclamação nº 83/92, deixou-se de exigir o carácter abstracto e generalizante do estudo, apesar do voto de vencido pela Senhora Conselheira Adelina Sá Carvalho no sentido de continuar a não aceitar a qualificação de projectos como estudos, com fundamentos no entanto diversos dos enunciados nos Acórdão nº 27/92 e do Acórdão nº 100/92, ambos da 1ª. Secção deste Tribunal.

O que se exige pacificamente é que trate de uma criação do espírito que se traduza num resultado expresso através de meios materiais, livro, documento ou outros instrumentos mas apenas como suporte ou expressão do acto invenção ou criação intelectual em que ele se traduziu. Trata-se sempre de uma obrigação de resultado integrada num contrato que se esgote com a realização do estudo.

Suscita-se na jurisprudência e na doutrina a controversa questão de saber se uma criação intelectual se integra no objecto possível de um contrato de empreitada ou se constitui objecto de um contrato inominado (cfr. no sentido de que integra o objecto de um contrato de empreitada, Acórdão do S.T.J. de 3 de Novembro de 1983, publicado na Revista da Ordem dos Advogados, Ano. 45, Lisboa, Abril 1985, pág. 113 e, bem assim, comentário na mesma revista pág. 129 do Prof. Doutor Ferrer Correia e do Prof. Doutor Manuel Henrique Mesquita; contra e, a nosso ver, com razão o Parecer do Prof. Doutor Antunes Varela, na mesma revista pág. 159 e "Código Civil Anotado", II Volume, 3ª. Edição do mesmo autor e do Prof. Doutor Pires de Lima.

A fiscalização de uma empreitada embora possa envolver o recurso a métodos próprios das ciências aplicadas não se traduz num acto de criação ou invenção, mas sim numa actividade de acompanhamento ou constatações tendo por base verificações previamente determinadas de que a obra é executada em conformidade com o caderno de encargos. Trata-se de uma obrigação de meios, integrada num contrato de prestação de serviços de execução continuada. Mesmo que fosse necessário elaborar relatórios estes estariam subordinados sempre ao fim último da constatação da conformidade da execução da obra com o caderno de encargos. Não se descortina qualquer acto de criação ou de invenção.

Fica por isso de todo excluída a configuração do objecto do contrato de fiscalização celebrado com a Consulmar como constituindo uma aquisição de estudos.

Não era por isso possível dispensar a consulta a três entidades, nos termos previstos no artigo 5º nº 4 alínea f) e nº 5 do Decreto-Lei nº 211/79.

Mas mesmo que configurasse um estudo, tal como vem sendo enunciado pela jurisprudência da 1ª. Secção deste Tribunal, então estar-se-ia em presença de uma encomenda de estudos e não em presença de uma obtenção de estudos, cuja distinção foi feita no Acórdão de 19 de Janeiro da 1ª. Secção do Tribunal de Contas proferida nos Autos de Reclamação nº 187/92 (Reapreciação do processo 71487/92) publicado no DR II Série nº 86 de 13.4.93), nos seguintes termos, para efeito de aplicação do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho: **aquisição de bens móveis que abrange quer os existentes à data da aquisição quer aqueles "cuja produção resulta de encomenda estipulado por contrato". Conceito unitário que também se surpreende no preâmbulo do próprio Decreto-Lei nº 211/79, que curiosamente pretendeu "a clarificação das despesas com estudos encomendados pelos Serviços do Estado".**

De notar que a aquisição ou fornecimento de serviços, e não apenas de estudos, não estava expressamente prevista no Decreto-Lei nº 41375 de 19 de Novembro de 1957, e no Decreto-Lei nº 48234, de 31 de Janeiro de 1968 que apenas regulava a realização de despesas com "obras e aquisições de material (artigo 1º).

Como quer que seja, o artigo 5º nº 4 alínea f) distingue "a encomenda" da obtenção de estudos com esta a excepcionar esta última

situação de consulta a três entidades quando a respectiva se realizar por ajuste directo e o seu preço for superior a 400 contos.

A ser assim, há que densificar cada um dos conceitos face ao conceito geral fornecido pelo artigo 3º nº 2 assinalando-lhes um sentido operacional minimamente racional.

O problema da obrigatoriedade da consulta a três entidades no ajuste directo põe-se sempre que o preço da aquisição seja superior a 400 contos.

Do artigo 4º nº 3 resulta que tal consulta é sempre obrigatória.

Do artigo 5º nº 4 alínea f) e 5 resulta que, apesar de o preço ser superior a tal limite, ela será dispensada "no que respeita à obtenção de estudos".

Do conceito de estudos vertido no artigo 3º nº 2 ressalta que o legislador, ao contrário do que sucede no artigo 5º nº 4 alínea f) e 5 não distingue especificamente se a encomenda é feita para os já iniciados.

Com efeito, no nº 2 do artigo 3º utiliza a expressão encomenda de estudos, quer para os ainda não iniciados na data em que se verifique tal encomenda de estudos, quer para os ainda não iniciados, na data em que tal encomenda é feita, quer para os já iniciados ou concluídos.

Este conceito unitário de aquisição de estudos - apenas encomenda - encontra paralelo no conceito adoptado no artigo 2º alínea a) para aquisição de serviços.

Deste modo, a encomenda visará a aquisição de estudos que não se tenha ainda iniciado na data em que é proposta e a obtenção daqueles que "nessa data se encontrem concluídos ou em elaboração".

Neste último caso justificar-se-ia a dispensa de consulta e a negociação directa com o autor dos estudos, pelo facto de a administração haver concluído que só aqueles concretos estudos, já susceptíveis de apreciação porque concluídos ou em elaboração serviriam "o empreendimento de interesse público de que eram preliminares ou acessórios".

Ora a admitir-se que o objecto do contrato de prestação de serviços relativo à fiscalização da empreitada "Terminal Portuário" celebrado com a Consulmar pudesse configurar um estudo, nunca se trataria de um estudo já elaborado ou em elaboração na data em que é feita a proposta de adjudicação. Assim sendo, seria no mínimo obrigatória a realização de consulta, a três entidades o que também não foi feito.

Mas não configurando um estudo nos termos acima enunciados tornava-se obrigatória, a realização de concurso público, face ao montante da despesa emergente (Esc: 45 327 000\$00), nos termos do artigo 15º do Decreto-Lei nº 211/79 de 12 de Julho.

Não têm por isso razão os responsáveis.

Concorda-se pois com os auditores no seu Relatório Inicial quando se pronunciam no sentido da ilegalidade da adjudicação.

Acresce que face ao disposto no artigo 21º alíneas c) e e) do Decreto-Lei nº 211/79, o Conselho de Administração não dispunha nem de competência própria, não delegada ou subdelegada para autorizar a realização da referida despesa com dispensa de celebração de concurso público, limitado e consulta a três entidades. Na realidade face ao montante da despesa emergente do referido contrato, a entidade competente para o efeito seria, face ao disposto no artigo 21º alínea e) do Decreto-Lei nº 211/79, o Ministro do Mar, uma vez que desde a entrada em vigor da Lei Orgânica do VI Governo Constitucional - (Decreto-Lei nº 3/80, nºs. 1 e 2) e as Leis Orgânicas dos Governos seguintes, se deve entender que todas as disposições que até então atribuíram competências próprias aos Secretários de Estado, se encontravam revogadas.

11.4. Sub-Situação IV.

11.4.1. Os auditores no seu Relatório Inicial referem o seguinte a fls. 33 a 34:

"A fim de demonstrar o custo global, por anos, do Projecto Terminal Ford/VW, tendo em conta as três áreas de actuação, apresenta-se o seguinte quadro-resumo:

DESIGNAÇÃO	Valores Contratuais e Trabalhos a mais	EXECUÇÃO					
		1991 (2)	1992 (3)	1993 (4)	Sub Total (5)=(2)+(3)+(4)	Março 1994 (6)	Total Geral (7)=(5)+(6)
Est. e Projectos e Outros	79 129 200	20 007 000	35 551 000	13 834 160	69 392 160	-	69 392 160
Est. e Projectos							
Empreitada de Construção	4 136 851 597*	-	414 320 501	2 981 431 418	3 395 751 919	588 572 480	3 984 324 399
Fiscalização da Empreitada	52 579 320	-	5 886 387	43 496 840	49 383 227	17 215 183	56 598 410
Sub Total	4 268 560 117	-	455 757 888	3 038 762 418	3 514 527 306	595 787 663	4 110 314 969
Juros BEI	-	20 007 000	-	23 164 736	23 164 736	36 652 453	59 727 189
Taxal de Aval Estado	-	-	-	2 281 398	2 281 398	3 692 066	5 973 464
Total Geral	4 268 560 117	20 007 000	45 575 888	3 064 208 552	3 539 973 440	636 042 182	4 176 015 622

Como se pode concluir, através do quadro elaborado, para a execução do Projecto Ford/VW foi dispendida, até 31 de Dezembro de 1993, a verba de 3 539 973 440\$00.

Esta verba inclui também as despesas com os juros do BEI e com a taxa de Aval do Estado suportadas pela APSS que necessariamente vêm aumentar o custo do Projecto. Se tivermos em atenção as despesas efectuadas de 1 de Janeiro a 31 de Março de 1994 (elementos retirados da "conta corrente" fornecida pelo Organismo) no valor de 636 042 182\$00, o Terminal já custou à APSS a quantia de 4 176 015 622\$00.

Comparando este montante com o custo previsto (Dez 1992) para a execução do projecto (4 851 mil contos), verifica-se que o mesmo ainda não foi ultrapassado, muito embora existam trabalhos por realizar, nomeadamente a construção do "Desnivelamento" já referido anteriormente que vem concerteza acrescer o valor estimado para a execução do Projecto.

* No valor do contrato de empreitada estava incluída a verba de 63 780 025\$00 + IVA relativa ao «acesso rodoviário». Tendo este acesso, nos moldes inicialmente previstos, sido substituído por outro através de desnivelamento, aquela verba deverá ser reduzida ao montante referido em a) uma vez que a mesma correspondia aos trabalhos de construção do acesso inicialmente previsto. Por outro lado, se tivermos em atenção o montante previsto para a execução do desnivelamento, ao valor em a) deverá ser acrescido de 416 000 000\$00 + IVA.

11.4.2. Confrontados com a situação descrita os responsáveis nas suas legações nada disseram.

11.4.3. O Tribunal acompanha no essencial a análise constante do Relatório dos Auditores.

11.5. Situação V

Os auditores no seu Relatório Inicial referem o seguinte a fls. 36/37:

"No dia 23 de Maio do corrente ano a equipa e o respectivo coordenador, bem como os representantes da APSS, da Consulmar-Fiscalização e do Consórcio SOMAGUE/ETERMAR, deslocaram-se à zona onde se encontra o Terminal Ford/VW.

Verificou-se que a obra ainda não se encontrava concluída, sendo a data de conclusão 20 de Junho de 94, tendo-se constatado o seguinte:

-A Pavimentação do Terminal encontrava-se atrasada em virtude das más condições atmosféricas (conforme ilustram as fotografias a fls. 326/7). Este atraso correspondia a cerca de 25% do valor que deveria estar executado naquela data;

-A Rede de águas encontrava-se executada a cerca de 77% correspondendo-lhe um atraso sensivelmente de 23%.

-Contudo este desvio não é real, dado ter-se verificado uma redução de trabalhos contratuais;

-A Rede de Esgotos encontrava-se praticamente concluída não tendo àquela data atingido os 100% previstos, valor que talvez não chegue a atingir devido à redução de trabalhos verificada;

-A Rede Eléctrica estava em fase de conclusão, tendo o valor contratual sido ligeiramente superado (cerca de mais de 3%);

-O Muro da Vedação do Terminal tinha sido concluído na primeira quinzena do mês da verificação (fotografia a fls. 328);

-Relativamente ao Muro Cais a equipa foi informada que, após uma inspecção submarina conjunta com mergulhadores do Empreiteiro e da Fiscalização, foram detectadas fugas localizadas de brita do poço exterior dos caixotes. Esta situação encontrava-se a ser alvo de análise para remoção da brita, a ser efectuada na semana seguinte à verificação".

11.5.1. Confrontados com a situação descrita os responsáveis nas suas alegações nada disseram.

11.5.2. O Tribunal constata o resultado das verificações físicas efectuados pelos auditores no seu Relatório Inicial, realçando o grau de execução do projecto nas suas diversas componentes.

12. Nestes termos, decide-se em Subsecção da 2ª. Secção do Tribunal de Contas:

I. Aprovar o Relatório dos Auditores elaborado na sequência da auditoria realizada ao Projecto PIDDAC/93 - "Terminal Ford/VW" executada pela Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra.

II. Manifestar as seguintes RESERVAS:

A) Quanto à não inclusão das verbas do Projecto PIDDAC/93 Terminal Ford/VW previstas no mapa XI da Lei nº 30-C/92, de 28 de Dezembro no orçamento privativo da APSS, em violação dos princípios da plenitude (unidade e universalidade) previstos no artigo 108º, nº 2, alínea b), da Constituição da República Portuguesa, no artigo 3º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, e, consequentemente, pela total execução do projecto em causa, sem inscrição no orçamento previsto da APSS, e pela realização de uma alteração orçamental, com referência a 31 de Dezembro de 1993, em 1994 já após o encerramento do ano económico de 1993 e, bem assim a conclusão do trabalho de campo dos auditores em meados de 1994, em clara violação do princípio da anualidade orçamental (cfr. artigo 2º da Lei nº 6/91), que postula, quanto às alterações orçamentais que estas só possam ser feitas enquanto estiver em vigor o orçamento a que digam respeito.

B) Quanto à não obtenção tempestiva dos financiamentos comunitários provenientes do FEDER integrados na OID de Setúbal, em virtude da falta de acordo entre a APSS e Auto-Europa quanto às tarifas portuárias, e

da não realização tempestiva dos Estudos Técnicos de viabilidade exigidos pela legislação comunitária em vigor.

C) Quanto à realização de operação de crédito pelo Conselho de Administração da APSS em forma de contrato em conta-corrente junto do BIC e pelo BCI, sem autorização do Ministro das Finanças, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei nº 458/82, e sem que consequentemente tenham sido objecto de contabilização nos limites e sublimites de endividamento do sector público administrativo e sem que as respectivas condições específicas, tenham sido previamente enquadradas pelo Ministro das Finanças nas condições gerais em ambos os casos fixados pela Assembleia da República, nos termos do artigo 164º alínea i) da Constituição da República Portuguesa no artigo 61º e 62º da Lei nº 30-C/92 de 28 de Dezembro.

D) Quanto às decisões de contratar, às decisões de adjudicação dos contratos de prestação de serviços relativos à concepção do projecto, à realização de estudos de impacte ambiental, e aos contratos mistos de empreitadas de obras públicas de construção do terminal ferroviário e fornecimento de duas viaturas para afectação à fiscalização e de autorização das despesas emergentes decididas pelo Conselho de Administração da APSS, que carecia de competência para o efeito, face ao disposto nos artigos 20º e 21º do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, que se entende ser aplicável na íntegra às administrações portuárias, a partir da plena integração dos orçamentos privativos destas no Orçamento de Estado em 1992 e a partir da entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo (cfr. artigo 2º nº 1 e nº2 alínea b) e artigo 183º) por força do disposto no seu artigo 1º nº 2 alínea b), tal como o Decreto-Lei nº 55/95 de 29 de Março, a partir da sua entrada em vigor (cfr. artigo 2º alínea b) deste diploma e artigo 3º nº 1 "in fine" da Lei nº 6/91 de 20 de Fevereiro).

E) Quanto à decisão de iniciar um processo de consulta tendo em vista a realização pela mesma entidade, da concepção do projecto e da avaliação do impacte ambiental das soluções contidas no mesmo projecto, e as subsequentes adjudicações quer do contrato inicial, quer quanto aos contratos adicionais, por não dar suficientes garantias de isenção e independência na avaliação do impacte ambiental pela mesma entidade a quem cabia conceber o projecto, e que terá a natural tendência para, sem qualquer distanciamento em relação às situações técnicas do projecto, as justificar à partida do ponto de vista ambiental.

F) Quanto à não explicitação, na decisão de adjudicação e autorização de despesa pelo Conselho de Administração da APSS referida em D, dos factos e circunstâncias que poderiam eventualmente justificar e fundamentar a dispensa da realização de concurso público ou limitado, nos termos do artigo 5º e artigo 7º do Decreto-Lei nº 211/79 de 12 de Julho.

G) Quanto à não sujeição da aquisição das viaturas relativa à prestação de fornecimento integrada no contrato misto (na modalidade de contrato complementar às exigências formais e procedimentais constantes do artigo 16º do Decreto-Lei nº 62/92 do Decreto-Lei nº 83/93 de 18 de Março artigo 19º do Decreto-Lei nº 100-A/87, de 5 de Março relativas à aquisição de veículos para o sector público administrativo que se entende ser aplicável às administrações portuárias, em virtude de serem institutos públicos dotados de autonomia administrativa que não revestem por isso a natureza, a forma e a designação de empresa pública.

H) Quanto ao fornecimento da viatura Audi mod. 1.9 TD em substituição da viatura Golf:

H)¹ Porque configura uma alteração não escrita numa cláusula contratual de um contrato misto de empreitada e de fornecimento de viaturas (por absorção das condições enunciadas no caderno de encargos do concurso) em desconformidade com as condições postas a concurso no caderno de encargos quanto ao tipo de viaturas a fornecer, que se traduz objectivamente numa alteração à estabilidade das regras do concurso público, em termos tais que só a empresa adjudicatária teve acesso à negociação das novas condições, nas quais se inclui o tipo de viaturas a fornecer e consequentemente numa total subversão das regras do concurso na parte correspondente à prestação de fornecimento das viaturas.

H)² Porque se traduz num agravamento de custos em cerca de 5 000 contos relativamente à viatura prevista no caderno de encargos que só a circunstância de, por um lado, não ter havido no clausulado do contrato uma diferenciação do preço na parte relativa à prestação de empreitada e na parte relativa à prestação de fornecimento de viaturas, e por outro lado, não ter havido um financiamento diferenciado por dotações orçamentais e adequadas às prestações em causa, não permite evidenciar, uma vez que o preço das viaturas se diluiu sem suficiente discriminação e desagregação no preço da empreitada, não sendo por isso incluído na conta-corrente de

empreitada e nos documentos relativos a fiscalização da mesma, o que também não pode deixar de merecer censura e reparo.

H³) Quanto à afectação da referida viatura Audi mod. 1.9.TD ao serviço do Presidente do Conselho de Administração da APSS, que não se traduziu nem de perto nem de longe numa afectação a tempo inteiro à fiscalização da obra, uma vez que as competências do CA não são limitadas à fiscalização de obras e por outro, a fiscalização daquela empreitada foi confiada a uma empresa externa à APSS, a Consulmar, mediante contrato de prestação de serviço o que não pode deixar de merecer as mais sérias reservas quanto à elegibilidade da despesa relativa à sua aquisição, em termos do co-financiamento comunitário.

I) Quanto à adjudicação à Consulmar sem concurso público e sem consulta a três entidades, do contrato de prestação de serviços de fiscalização de empreitada, em violação do disposto no artigo 5º do Decreto-Lei nº 211/79 de 12 de Julho, uma vez que o objecto do respectivo contrato não poderá ser qualificado como uma obtenção de estudos nos termos previstos no nº 5 daquela disposição legal sendo por isso exigível a celebração de contrato escrito, concurso público, e mesmo que tal qualificação fosse possível nunca configuraria uma obtenção de estudo, mas sim uma encomenda, o que exigiria, no mínimo a consulta a três entidades.

II) Não determinar a chamada da conta da APSS relativa ao ano económico de 1993 a julgamento, uma vez que, apesar das reservas enunciadas poderem configurar infracções financeiras, a circunstância de não terem sido anteriormente objecto de censura pelo Tribunal e corresponderem a uma abordagem sistemática feita a primeira vez pelo Tribunal sobre a natureza jurídica das administrações portuárias e sobre os respectivos regimes jurídico-financeiro, orçamental, de crédito público, de realização de despesa e de contratação pública, leva-nos a excluir a existência de condutas dolosas ou de propósitos fraudulentos, termos em que as situações em causa seriam de relevar, nos termos do artigo 50º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

III) Recomendar que relativamente às diferentes situações observadas de apreciação no presente processo de auditoria o Conselho de Administração da APSS adopte no futuro os critérios interpretativos enunciados no presente acórdão.

IV) Determinar a remessa do presente acórdão ao Ex.mº Conselheiro Relator do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Não são devidos emolumentos.

Notifique-se:

O Conselho de Administração da APSS

O Director-Geral da Contabilidade Pública

O Director da 14ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública

Conhecimento a:

Sua Excelência o Primeiro Ministro

Sua Excelência o Ministro da Agricultura e Mar

Suas Excelências o Ministro das Finanças e Secretários de Estado do Orçamento e do Tesouro

Suas Excelências o Ministro do Planeamento e da Administração do Território e Secretário de Estado do Planeamento do Desenvolvimento Regional

Comissão Parlamentar da Agricultura e Mar da Assembleia da República

Comissão Parlamentar de Economia Finanças e Plano da Assembleia da República

Director-Geral do Tesouro

Director do GAFEP

Lisboa, 14 de Junho de 1995

O CONSELHEIRO RELATOR,
Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha

O CONSELHEIRO ADJUNTO,
José Alves Cardoso

O CONSELHEIRO ADJUNTO,
João Manuel Fernandes Neto

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA^(*)

^(*)A *Crónica da Jurisprudência* inclui a lista seleccionada de sumários de acórdãos do Tribunal de Contas proferidos no período compreendido entre Janeiro a Julho de 1995, os quais são agrupados de acordo com a natureza das funções de fiscalização exercidas pelo Tribunal e sumariados, classificados e ordenados dentro de cada grupo, consoante a instância decisória, sendo acompanhados de um número que identifica o documento na Base de Dados do Tribunal. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.

INDICE DE TEMAS

A

ABATIMENTO DE RECEITA	
Doc 300974	701
ABERTURA DE CONCURSO	
Doc 301195	685
ACÓRDÃO	
Doc 300922	697
ACORDO DE DESCONTO	
Doc 301193	703
ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES	
Doc 301013	709
Doc 301211	691
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	
Doc 301249	689
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
Doc 301194	684
AJUSTE DIRECTO	
Doc 300900	680
Doc 301220	689
ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL	
Doc 301007	707
AQUISIÇÃO DE VIATURAS	
Doc 301229	711
AQUISIÇÃO EM LOTES	
Doc 301010	708
ARQUIVAMENTO DOS AUTOS	
Doc 300965	699
Doc 301177	696
ASSINATURA	
Doc 301246	713
ASSINATURA DOS RESPONSÁVEIS	
Doc 300991	704
ASSISTÊNCIA AOS TUBERCULOSOS	
Doc 300934	698

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	
Doc 300928	715
Doc 301180	702
AUDITORIA	
Doc 300928	715
Doc 301176	714
AUTARQUIA LOCAL	
Doc 300903	682
AVISO	
Doc 300979	680
Doc 3011210	679
AVISO DE ABERTURA	
Doc 300985	684
Doc 301195	685
Doc 301209	687
B	
BENS DE CAPITAL	
Doc 301041	717
BENS DURADOUROS	
Doc 301041	717
C	
CABIMENTO ORÇAMENTAL	
Doc 300908	682
Doc 301010	708
Doc 301156	716
CASO JULGADO	
Doc 301247	714
CAUÇÃO	
Doc 300934	698
CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS	
Doc 300931	697
CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	
Doc 300915	691
COFRE DO ESTADO	
Doc 300935	698
COIMA	
Doc 300935	698

COMPETÊNCIA	
Doc 301212	687
COMPRA E VENDA DE IMÓVEIS POR AUTARQUIA	
Doc 301183	702
CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	
Doc 300914	690
CONCURSO INTERNACIONAL	
Doc 300903	682
CONCURSO INTERNO	
Doc 301249	689
CONCURSO LIMITADO	
Doc 300914	690
CONCURSO PÚBLICO	
Doc 300985	684
Doc 301194	684
Doc 301209	687
Doc 301247	714
CONCURSOS	
Doc 300979	680
CONGELAMENTO DE DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS	
Doc 300951	715
CONTA DE DINHEIRO	
Doc 301226	710
CONTA DE DOCUMENTOS	
Doc 301226	710
CONTA DE GERÊNCIA	
Doc 300935	698
Doc 301011	708
Doc 301021	712
Doc 301023	713
CONTA GERAL DO ESTADO	
Doc 300974	701
CONTABILIDADE	
Doc 300931	697
CONTABILIDADE DE CAIXA	
Doc 300968	700
CONTABILIDADE DIGRÁFICA	
Doc 301007	707
Doc 301175	695

CONTABILIDADE ORÇAMENTAL	
Doc 300968	700
Doc 301175	695
CONTAS DE ORDEM	
Doc 300952	698
Doc 300968	700
Doc 301158	695
Doc 301175	695
Doc 301180	702
CONTAS PARTIDAS	
Doc 301158	695
CONTEÚDO DO ACÓRDÃO	
Doc 301004	707
CONTRATO A TERMO	
Doc 301010	708
Doc 301013	709
CONTRATO ADICIONAL	
Doc 301205	679
CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO	
Doc 300908	682
CONTRATO DE ALUGUER	
Doc 301248	688
CONTRATO DE AVENÇA	
Doc 300899	681
Doc 300987	686
Doc 301013	709
Doc 301194	684
Doc 301211	691
Doc 301220	689
Doc 301266	690
CONTRATO DE EMPREITADA	
Doc 300979	680
Doc 301195	685
Doc 301205	679
Doc 301209	687
Doc 301215	688
CONTRATO DE FORNECIMENTO	
Doc 300996	705
Doc 301010	708

Doc 301248	688
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
Doc 301013	709
Doc 301220	689
CONTRATO DE TAREFA	
Doc 301013	709
CONTRATO DE TRABALHO	
Doc 301003	706
CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO	
Doc 300981	683
Doc 3011210	679
Doc 301212	687
CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO	
Doc 301010	708
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO	
Doc 300914	690
Doc 300979	680
D	
DECLARAÇÃO DE DÍVIDA	
Doc 301232	711
DEFICIENTE DOCUMENTAÇÃO	
Doc 301156	716
DEFICIENTE ESCRITURAÇÃO	
Doc 301156	716
DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO E GESTÃO FINANCEIRA	
Doc 301015	710
DEPÓSITO BANCÁRIO	
Doc 301175	695
DESPESA PÚBLICA	
Doc 301003	706
DESPESAS NÃO ORÇAMENTADAS	
Doc 300928	715
DESPESAS PÚBLICAS	
Doc 301247	714
DEVOLUÇÃO DE CONTAS	
Doc 300934	698
DIREÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DO ALGARVE (DREALG)	
Doc 300922	697

DISPENSA DE CONCURSO	
Doc 300903	682
Doc 300996	705
DOCUMENTAÇÃO DA DESPESA	
Doc 301180	702
DOLO	
Doc 301232	711
DOTAÇÃO ORÇAMENTAL	
Doc 301003	706
Doc 301021	712
DUPLO CABIMENTO	
Doc 301158	695
<i>E</i>	
EFICÁCIA DO ACTO	
Doc 300915	691
Doc 301195	685
EFICÁCIA DO CONTRATO	
Doc 300987	686
Doc 301247	714
EMOLUMENTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS	
Doc 301041	717
EMOLUMENTOS NOTARIAIS	
Doc 301232	711
EMPRÉSTIMO DE CURTO PRAZO	
Doc 301156	716
Doc 301184	703
ENCARGOS DE ANOS ANTERIORES	
Doc 301156	716
ENCARGOS PARA GERÊNCIA SEGUINTE	
Doc 301010	708
ENCARGOS URGENTES E INADIÁVEIS	
Doc 301010	708
ERRADA CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS	
Doc 301157	696
ERRADA CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS	
Doc 301041	717
Doc 301183	702
ERRADA QUALIFICAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS	

Doc 301157	696
ESTORNO	
Doc 300974	701
ESTUDOS	
Doc 300899	681
EXCESSO DE VERBA ORÇAMENTADA	
Doc 300951	715
EXCLUSIVIDADE	
Doc 301211	691
EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA	
Doc 301177	696
EXTINÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Doc 301177	696
F	
FALTA DE CABIMENTO	
Doc 301007	707
FIANÇA	
Doc 300934	698
FISCALIZAÇÃO DAS VERBAS DO FSE	
Doc 301193	703
FORMALIDADES LEGAIS	
Doc 301247	714
FUNDO SOCIAL EUROPEU	
Doc 301193	703
G	
GERÊNCIA PARTIDA	
Doc 301158	695
GESTÃO ORÇAMENTAL	
Doc 300928	715
H	
HABILITAÇÃO LEGAL	
Doc 300906	682
Doc 301251	690
HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	
Doc 300906	682

I

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	
Doc 301004	707
IGUALDADE DE TRATAMENTO	
Doc 300979	680
IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO	
Doc 301004	707
IMPOSTO DE SELO	
Doc 301183	702
IMPREVISIBILIDADE	
Doc 301205	679
INFRACÇÃO FINANCEIRA	
Doc 300974	701
Doc 301003	706
Doc 301041	717
Doc 301156	716
Doc 301157	696
Doc 301180	702
IRREGULARIDADE FINANCEIRA	
Doc 300991	704
Doc 301183	702
Doc 301246	713

J

JUROS	
Doc 301232	711

L

LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO	
Doc 300974	701
Doc 301007	707
LEI REFORÇADA	
Doc 300974	701

M

MAPA DA CONTA DE GERÊNCIA	
Doc 300968	700
MEMBRO DAS FORÇAS ARMADAS	
Doc 301249	689

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	
Doc 301015	710
<i>N</i>	
NEGLIGÊNCIA	
Doc 301232	711
NORMA GERAL	
Doc 301004	707
NORMA PROCESSUAL	
Doc 301004	707
<i>O</i>	
OBRAS COMPLEMENTARES	
Doc 301205	679
OMISSÃO	
Doc 301246	713
OPERAÇÕES DE TESOURARIA	
Doc 300974	701
Doc 301041	717
Doc 301184	703
ORÇAMENTO DO ESTADO	
Doc 300928	715
Doc 301193	703
<i>P</i>	
PAGAMENTOS INDEVIDOS	
Doc 300996	705
PDRITM II	
Doc 301176	714
PERÍODO COMPLEMENTAR	
Doc 301226	710
PESSOAL DE BAD	
Doc 300906	682
PESSOAL DE LIMPEZA	
Doc 301010	708
PESSOAL DIRIGENTE	
Doc 301211	691
PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR	
Doc 301251	690

PIDDAC	
Doc 300928	715
PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE (POC)	
Doc 301007	707
PRAZO	
Doc 300914	690
Doc 300981	683
Doc 300985	684
PRAZO DE PRESCRIÇÃO	
Doc 301232	711
PRESTAÇÃO ACESSÓRIA	
Doc 301193	703
PRESTAÇÃO PRINCIPAL	
Doc 301193	703
PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL	
Doc 301184	703
PRINCÍPIO DA DISCRIMINAÇÃO	
Doc 301007	707
PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO	
Doc 301007	707
PRINCÍPIO DA INVALIDIDADE	
Doc 3011210	679
PRINCÍPIO DA PLENITUDE ORÇAMENTAL	
Doc 301193	703
PRINCÍPIO DA TIPICIDADE QUALITATIVA DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS	
Doc 301184	703
PRINCÍPIO DA TIPICIDADE QUANTITATIVA DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS	
Doc 301184	703
PRINCÍPIO DO CABIMENTO PRÉVIO	
Doc 301007	707
PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	
Doc 300928	715
Doc 301180	702
PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	
Doc 301232	711
PROCESSO DE CONTAS	
Doc 300922	697

PROCESSO DE MULTA	
Doc 301177	696
PROFISSÃO LIBERAL	
Doc 300899	681
PROGRAMA DE CONCURSO	
Doc 300979	680
PROJECTO INFORMÁTICO	
Doc 300900	680
PROVIDÊNCIA CAUTELAR	
Doc 300935	698
PUBLICAÇÃO DE ACÓRDÃO	
Doc 301004	707
PUBLICIDADE DO PROCESSO	
Doc 300985	684
Doc 3011210	679
Doc 301209	687
PUBLICIDADE DO PRODUTO	
Doc 301195	685
<i>Q</i>	
QUITAÇÃO	
Doc 300934	698
<i>R</i>	
REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS	
Doc 301013	709
Doc 301229	711
RECEITA ORÇAMENTAL	
Doc 300974	701
RECLAMAÇÃO DO ACTO	
Doc 301212	687
RECOMENDAÇÕES	
Doc 300922	697
RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA	
Doc 300968	700
Doc 301011	708
Doc 301180	702
RECUSA DE VISTO	
Doc 300908	682

Doc 301010	708
Doc 301212	687
Doc 301247	714
REDUÇÃO DO CONTRATO A ESCRITO	
Doc 301010	708
Doc 301013	709
Doc 301156	716
Doc 301193	703
REGIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS	
Doc 301004	707
RELEVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE	
Doc 301193	703
RELEVAÇÃO FINANCEIRA	
Doc 300996	705
REPOSIÇÃO	
Doc 301232	711
RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA	
Doc 301177	696
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
Doc 300928	715
Doc 300974	701
Doc 300996	705
Doc 301003	706
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA	
Doc 301010	708
Doc 301013	709
Doc 301193	703
Doc 301229	711
Doc 301232	711
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	
Doc 301010	708
Doc 301013	709
Doc 301229	711
Doc 301232	711
RESPONSABILIDADE OBRIGACIONAL	
Doc 300928	715
RESTITUIÇÃO	
Doc 301232	711
RETROACTIVIDADE	

Doc 300915	691
REVISÃO DE PREÇOS	
Doc 300928	715

S

SALDO DE GERÊNCIA	
Doc 300968	700
Doc 301023	713
SALDO DE GERÊNCIA NEGATIVO	
Doc 300968	700
Doc 301175	695
Doc 301232	711
SANAÇÃO DO VICIO	
Doc 300908	682
SELO BRANCO	
Doc 300991	704
Doc 301246	713
SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS	
Doc 300903	682
SISTEMA INFORMÁTICO	
Doc 300900	680
Doc 301220	689

T

TABELA	
Doc 301023	713
TERMO DE TRANSIÇÃO	
Doc 300926	697
Doc 300965	699
TESOURARIA DA FAZENDA PÚBLICA	
Doc 300926	697
TESOUREIRO	
Doc 300934	698
TESOUREIRO DA FAZENDA PÚBLICA	
Doc 300965	699
Doc 300974	701
Doc 301226	710
TRABALHOS A MAIS	
Doc 301205	679

TRANSIÇÃO ORÇAMENTAL

Doc 301021 712

TRANSPORTE PÚBLICO

Doc 300903 682

U

URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO

Doc 300915 691

Doc 301003 706

Doc 301013 709

Doc 301211 691

V

VISTO

Doc 300987 686

VISTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Doc 301183 702

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

(1ª SECÇÃO)

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 20 de Junho
Autos de Reclamação nº 1/93
Proc. nº 412/93

A publicitação da oferta de emprego com vista à contratação a termo certo, através da afixação de avisos no átrio dos serviços e em todas as sedes das freguesias do concelho, satisfaz as exigências do artigo 19º, nº 1, do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, que tem subjacente a necessidade de preservar o princípio da igualdade de oportunidades para todos os candidatos, ajustado às características do contrato de trabalho a termo certo

AVISO/ CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO/ PRINCÍPIO DA INVALIDADE/ PUBLICIDADE DO PROCESSO

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 30 de Maio
Autos de Reclamação nº 185/94
Proc. nº 32270/94

1. Em matéria de "*trabalhos a mais*", quando a lei refere a sua imprevisibilidade, tal característica não pode deixar de ter um certo carácter normativo, no sentido de que as circunstâncias determinantes da necessidade dos trabalhos a mais, embora não previstas, tê-lo-iam sido se os estudos prévios ao lançamento da obra fossem cuidadosa e meticulosamente elaborados.

2. Esta circunstância envolve um estrito relacionamento com a equação entre o preço estimado inicialmente para a obra e o valor dos trabalhos só ulteriormente considerados necessários para o seu completamento.

3. Assim, quanto maior for a desproporção entre o valor inicial e os valores (para mais) das obras complementares, menor será a possibilidade de acertar a necessidade das mesmas, se os estudos que precederam a obra foram suficientemente completos e abrangentes.

CONTRATO ADICIONAL/ CONTRATO DE EMPREITADA/ IMPRE-
VISIBILIDADE/ OBRAS COMPLEMENTARES/ TRABALHOS A
MAIS

300900

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 19 de Fevereiro
Autos de Reclamação nº 5/95
Proc. nº 74140/94

A contratação de uma empresa para, originariamente, realizar projectos informáticos, os quais acompanha, intervindo na exploração dos sistemas e na resolução de anomalias, dá a essa empresa uma colocação especial em relação a novos desenvolvimentos dos mesmos projectos informáticos, o que fundamenta a contratação da mesma por ajuste directo.

AJUSTE DIRECTO/ PROJECTO INFORMÁTICO/ SISTEMA INFOR-
MÁTICO

300979

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 19 de Abril
Autos de Reclamação nº 9/95
Proc. nº 93019/94

1. Decorre do artº 29º do nº 1 da Directiva 71/305/CEE, transposta para a ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei 235/86, de 18 de Agosto, que os critérios em que as entidades adjudicantes se basearão para adjudicar as obras são:

- Ou unicamente o preço mais baixo;
- Ou, quando a adjudicação se faz à proposta economicamente mais vantajosa, diversos critérios variáveis consoante as obras, por exemplo, o preço, o prazo de execução, o custo de utilização, a rendibilidade, o valor técnico.

2. O Decreto-Lei nº 235/86 adoptou o critério do preço mais baixo para os concursos limitados sem apresentação de candidaturas (artº 114º nº 1) e o critério da proposta mais vantajosa para as restantes modalidades de concurso (artºs 93º, nº 1, 110º e 111º, nº 1, al. a)).

3. A proposta mais vantajosa é escolhida com base na ponderação de factores previamente determinados, enunciados por ordem decrescente da sua importância, quer no aviso, quer, sobretudo, no programa do concurso.

4. Cabe ao dono da obra escolher algum ou alguns dos factores exemplificativos no nº 1 do artº 93º do Decreto-Lei nº 235/86, ou outros, no uso do poder discricionário direccionado para a adjudicação do contrato na óptica do melhor custo/benefício.

5. Só assim ficará garantido o propósito do legislador de assegurar a transparência e imparcialidade da adjudicação, da igualdade de todos os concorrentes, bem como o "iter volitivo" propiciador do seu controlo jurisdiccional.

6. Esta é a jurisprudência uniforme, pacífica e constante do Tribunal de Contas, que se mantém inalterada com a vigência do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

7. Decorrendo, quer dos anúncios, quer do programa de concurso, que o dono da obra não teve a preocupação de escolher e individualizar claramente os factores enunciados no artigo 93º do Decreto-Lei nº 235/86 e resultando do parecer da comissão de apreciação das propostas que esta tivesse baseado a sua opção em factores previamente enunciados há que concluir pela invalidade da adjudicação.

AVISO/ CONCURSOS/ CONTRATO DE EMPREITADA/ CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO/ IGUALDADE DE TRATAMENTO/ PROGRAMA DE CONCURSO

300899

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 7 de Fevereiro
Autos de Reclamação nº 10/95

Proc. nº 75261/94

A realização de um estudo não pode ser equiparada às prestações sucessivas no exercício de uma profissão liberal, e, logo, não pode ser encomendada mediante contrato de avença.

CONTRATO DE AVENÇA/ ESTUDOS/ PROFISSÃO LIBERAL

300903

**Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 21 de Fevereiro
Autos de Reclamação nº 15/95
Proc. nº 97064/94**

As Autarquias Locais ou os Serviços Municipalizados podem ser qualificados como entidades transportadoras para efeitos de dispensa de concurso público internacional, sempre que se dediquem a essa actividade.

AUTARQUIA LOCAL/ CONCURSO INTERNACIONAL/ DISPENSA DE CONCURSO/ SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS/ TRANSPORTE PÚBLICO

300906

**Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 21 de Fevereiro
Autos de Reclamação nº 20/95
Proc. nº 71607/94**

A falta de habilitações legais e literárias não pode ser suprida pela demonstração de qualidades e experiência, para efeitos de concurso público.

HABILITAÇÃO LEGAL/ HABILITAÇÕES LITERÁRIAS/ PESSOAL DE BAD

300908

Plenário da 1ª Secção

Acórdão de 21 de Fevereiro
Autos de Reclamação nº 26/95
Proc. nº 74823/94

A sanção dos vícios que fundamentam uma recusa de visto, através da junção dos documentos necessários com a reclamação, permite recuperar o processado e conceder o visto.

**CABIMENTO ORÇAMENTAL/ CONTRATO ADMINISTRATIVO DE
PROVIMENTO/ RECUSA DE VISTO/ SANAÇÃO DO VICIO**

300981

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 19 de Abril
Autos de Reclamação nº 36/95
Proc. nº 99505/94, 99510/94

1. O disposto no artº 20º nº 5 do Decreto-Lei 427/89 e Decreto-Lei nº 407/91 visa reforçar o carácter excepcional e transitório do contrato de trabalho a termo certo e evitar o renascimento de certas formas de vinculação precária, de raiz irregular, que se institucionalizaram como verdadeiras relações de trabalho subordinado.

2. Daí não se poder retirar a conclusão de que só quando o contrato anterior atinge o prazo de um ano é que será de aplicar a restrição de não poder celebrar-se novo contrato nos seis meses subsequentes. É que, se assim fosse, sempre bastaria a celebração de contratos com prazos inferiores, num dia que fosse, ao prazo de um ano, para ser permitida nova celebração de contrato nas mesmas condições e assim sucessivamente. Tal viria frustrar o escôpo do legislador, ou seja, a interpretação literal do preceito, feita dessa forma, viria prejudicar por completo a interpretação teleológica do mesmo.

3. Há que compatibilizar esses dois elementos da interpretação da seguinte forma: O nº 5 em referência estatui dois prazos máximos, a saber, um de um ano, para a contratação a que corresponde, outro de seis meses, como tempo de interregno, o que nos conduz a um prazo total de dezoito meses em que não pode haver uma situação de contratação por mais de um ano,

quer essa situação derive da celebração de um único ou de mais do que um contrato a prazo. Só nesta medida se poderá estabelecer um padrão objectivo, válido para todas as situações, em termos de evitar o arbítrio ou a insegurança, por um lado, e de assegurar, por outro, o escôpo pretendido pelo legislador.

4. Foi julgada improcedente a reclamação apresentada.

CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO/ PRAZO

301194

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 4 de Maio
Autos de Reclamação nº 44/95
Proc. nº 102442 e outros

A qualificação do contrato de avença como contrato de direito privado em nada implica que não seja possível ao legislador introduzir na sua disciplina quaisquer desvios ou especificidades de regime quando tais contratos sejam celebrados pela Administração Pública.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/ CONCURSO PÚBLICO/ CONTRATO DE AVENÇA

300985

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 19 de Abril
Autos de Reclamação nº 60/95
Proc. nº 7195/95

1. Resulta do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, que a publicitação dos avisos de abertura de concursos públicos deverá ocorrer no "Diário da República" e num dos jornais mais lidos da região (artº 58º/1).

2. Resulta ainda do disposto nos artigos 65º e 66º n^{os} 1, 2 e 4 do mesmo Decreto-Lei, que o prazo para a apresentação das propostas pelos concorrentes não poderá ser inferior a 30 dias.

3. Não se pode dizer que, no caso de concursos públicos lançados pelas autarquias, tal prazo é de apenas 20 dias, com fundamento no disposto no artigo 2º, nº 3 do Decreto-Lei nº 390/82. E isto porque a citada disposição respeita a uma realidade diversa da publicação dos anúncios.

4. - O que tal disposição legal determina é que a deliberação de abertura do concurso e de aprovação dos respectivos programas, projecto e caderno de encargos deve constar de edital, o qual deve estar afixado pelo menos durante 20 dias e que estes documentos devem estar patentes aos interessados durante o prazo nele fixado.

5. Não se trata pois, de qualquer prazo para a apresentação das propostas, matéria em que o Decreto-Lei nº 390/82 é omissivo. Perante tal omissão, há que utilizar os meios nele indicados para o seu suprimento - o seu artigo 15º e, por via dele, o artº 6º nºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 211/79. Não havendo leis e regulamentos especialmente aplicáveis, resta o recurso ao Decreto-Lei nº 405/93, designadamente o seu artigo 66º, que fixa um prazo não inferior a 30 dias.

AVISO DE ABERTURA/ CONCURSO PÚBLICO/ PRAZO/ PUBLICIDADE DO PROCESSO

301195

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 4 de Maio
Autos de Reclamação nº 66/95
Proc. nº 107797/94

1. Em contratos de empreitada, é a partir do momento da publicação do anúncio do concurso que este ganha eficácia externa.

2. Até lá, o acto ordenador (ou autorizador) da abertura do concurso é um acto puramente interno: faz agir os serviços mas nenhuma repercussão, só por si, tem para o exterior.

Plenário da 1ª Secção

Acórdão de 27 de Abril

Autos de Reclamação nº 70/95

Proc. nº 719/95, 720/95 e 736/95

1. Ao convencionar-se que a vigência do contrato se inicia com a sua celebração formulou-se uma cláusula ilegal, por contrária ao artigo 4º, nº 1 do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio.
2. Efeitos jurídicos de um acto ou contrato são as inovações que no mundo jurídico deles emergem e consubstanciam-se na criação, modificação ou extinção de situações jurídicas. Elas são automáticas emergências de factos conjugados com a lei e, não se confundem, obviamente, com o seu cumprimento ou efectivação. Logo não é pela circunstância de o acto ou contrato se encontrar ou não executado ou cumprido, no todo ou em parte, que se pode dizer que já produziu ou não efeitos.
3. A fiscalização prévia ocupa-se do acto ou facto, em certo sentido, ainda como momento integrador do seu processo de formação, uma vez que é condição essencial da sua eficácia; mas desinteressa-se da sua posterior execução. Desta, ocupa-se fundamentalmente, a fiscalização sucessiva.
4. O visto deve ser concedido se tais actos ou contratos, pelo seu processo de formação e pelo seu conteúdo foram correctos, mesmo que os interessados os tenham cumprido mal ou agido em desconformidade com o que neles se contém.
5. De resto, a produção de efeitos é algo que decorre directamente do conteúdo do acto ou contrato e da lei. Os interessados agirão depois em conformidade ou desconformidade, com os direitos e obrigações emergentes do acto ou contrato, "executá-los-ão" correcta ou incorrectamente mas não vão eles próprios criar-lhes os respectivos efeitos típicos.
6. Nega-se provimento à reclamação.

CONTRATO DE AVENÇA/ EFICÁCIA DO CONTRATO/ VISTO

301209

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 30 de Maio
Autos de Reclamação nº 88/95
Proc. nº 99631/94

1. A lei impõe como forma de publicitação dos concursos públicos, a publicação do respectivo aviso de abertura, para além do Diário da República, num jornal da região onde deve ser executada a obra.
2. Tal não impede que a entidade promotora do concurso lance mão de outros meios que considere idóneos para tornar conhecida a sua abertura ao maior número possível de interessados, assegurando assim um maior respeito pelos princípios da publicidade e da igualdade de oportunidades de candidaturas.
3. Tal procedimento, porém, em caso algum pode substituir a observância dos procedimentos legalmente impostos.

AVISO DE ABERTURA/ CONCURSO PÚBLICO/ CONTRATO DE EMPREITADA/ PUBLICIDADE DO PROCESSO

301212

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 20 de Junho
Autos de Reclamação nº 90/95
Proc. nº 6163 e outros

1. O contrato de trabalho a termo certo não constitui em princípio, título adequado para substituição de funcionários desligados de serviço para efeitos de aposentação (vd. artigo 18º, do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro).
2. As reclamações das recusas de visto relativas a actos e contratos das Forças Armadas competem, sob pena de ilegitimidade processual, ao Mi-

nistro da Defesa (vd. artigos 49º e 57º, da Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro)

COMPETÊNCIA/ CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO/ RECLAMAÇÃO DO ACTO/ RECUSA DE VISTO

301215

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 20 de Junho
Autos de Reclamação nº 102/95
Proc. nº 508/95

A consagração de uma cláusula de produção de efeitos financeiros, no âmbito de um contrato de empreitada submetido à fiscalização prévia, não viola só por si o princípio da ineficácia financeira dos contratos previamente à aposição do visto, quando comprovadamente não tenha ocorrido qualquer pagamento anteriormente a este facto e atendendo a que os mesmos podem produzir outros efeitos, nos termos do número 2 do artigo 4º, do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio.

CONTRATO DE EMPREITADA

301248

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 11 de Julho
Autos de Reclamação nº 107/95
Proc. nº 108403 e outros

Nos contratos de fornecimento de bens e de serviços, e nos de aluguer, por maioria de razão, a aplicação subsidiária do regime da caução previsto no Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, deve-se fazer com as adequações resultantes do especial objecto destes contratos.

CONTRATO DE ALUGUER/ CONTRATO DE FORNECIMENTO

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 27 de Julho
Autos de Reclamação nº 111/95
Proc. nº 107876/94

Os militares não podem ser opositores a concursos internos abertos em serviços e organismos que integrem a Administração Civil do Estado, já que, exigindo a lei para o efeito a verificação nos candidatos da qualidade de funcionário (ou de agente, nos termos do nº 4 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 498/88, de 30.12) da Administração Central, tal requisito não se verifica nos membros das Forças Armadas.

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL/ CONCURSO INTERNO/ MEMBRO
DAS FORÇAS ARMADAS

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 20 de Junho
Autos de Reclamação nº 116/95
Proc. nº 9920/95

A administração e gestão de um sistema informático pode integrar os requisitos do número 3 do artigo 7º, Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro, e constitui objecto possível e adequado de um contrato de prestação de serviços em regime de avença, desde que se traduza em prestações sucessivas no exercício de uma actividade prestada com autonomia material e técnica e inexistam funcionários com as qualificações exigidas para o efeito.

AJUSTE DIRECTO/ CONTRATO DE AVENÇA/ CONTRATO DE
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS/ SISTEMA INFORMÁTICO

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 11 de Julho
Autos de Reclamação nº 117/95
Proc. nº 13521/95

1. O nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 413/91 implica, em qualquer caso, a detenção das habilitações legais exigíveis.

2. Se a lei o exige expressamente para as hipóteses em que do provimento resulta tratamento mais favorável do que o decorrente do normal acesso da carreira, seria contrário às mais elementares regras exegéticas que, a partir desse elemento puramente extrínseco e acidental à situação do regularizando que lhe fosse possível prescindir da posse dessas habilitações, quando não se verificasse tal condicionalismo.

HABILITAÇÃO LEGAL/ PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 4 de Julho
Autos de Reclamação nº 120/95
Proc. nº 17291/95

O elemento marcante e diferenciador do contrato de avença em relação a outros contratos - contrato de trabalho "stricto sensu" -, é a independência funcional e pessoal com que o contratado satisfaz o contrato.

CONTRATO DE AVENÇA

1ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 34/95, de 14 de Fevereiro
Proc.º nº 767/95

1. A fixação de um prazo inferior ao legal para a resposta a convites num concurso limitado não afecta a validade do concurso se a maioria dos candidatos responder atempadamente e se os restantes não reclamarem.
2. O estabelecimento de critérios de adjudicação diferentes do exigido legalmente (num concurso limitado sem apresentação de candidaturas e sendo propostas não condicionadas, o critério obrigatório, é o do mais baixo preço) não afecta a validade do concurso se a adjudicação vier precisamente a recair na proposta de mais baixo preço.

CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS/ CONCURSO LIMITADO/ CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO/ PRAZO

300915

1ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 35/95, de 14 de Fevereiro
Proc.º nº 13179/95

1. Desde a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo podem atribuir-se ao Acto Administrativo efeitos anteriores à sua emissão.
2. Fica assim afastada a anterior jurisprudência do Tribunal que não admitia tais efeitos mesmo em casos de urgente conveniência de serviço.

CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO/ EFICÁCIA DO ACTO/ RETROACTIVIDADE/ URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO

301211

Plenário da 1ª Secção
Acórdão de 20 de Junho
Recurso-Açores nº1/95
Proc. nº 789/95

1. O exercício de cargo dirigente não é cumulável com as funções decorrentes do contrato de avença celebrado como organismo público (vd. artigo 9º, número 1, do Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro).

2. Constituindo o contrato de avença uma modalidade de contrato de prestação de serviços, que não uma admissão de pessoal, não é o mesmo susceptível de actuação em regime de urgente conveniência de serviço (vd. artigos 3º, número 2 e 4º, ambos do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio).

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES/ CONTRATO DE AVENÇA/ EXCLUSIVIDADE/ PESSOAL DIRIGENTE/ URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

(2ª SECÇÃO)

2ª Secção em Subsecção

301175

2ª Secção em Subsecção

Acórdão n.º 1/95, de 5 de Janeiro

Proc.º n.º 34/84, 2551/84, 2481/85, 3033/86 e 230/87

A falta de escrituração dos valores respeitantes a receitas próprias, enquadra um desvio ao regime de contas de ordem consagrado pelo Decreto-Lei n.º 459/82, de 13 de Abril, o que integra as infracções financeiras previstas no n.º 1 do art.º 4.º do mesmo diploma. Tais infracções mostram-se, porém, amnistiadas pela alínea c) do art.º 1.º da Lei n.º 23/91, de 4 de Julho, pelo que se julgam extintas, bem como o respectivo procedimento.

CONTABILIDADE DIGRÁFICA/ CONTABILIDADE ORÇAMENTAL/
CONTAS DE ORDEM/ DEPÓSITO BANCÁRIO/ SALDO DE GERÊN-
CIA NEGATIVO

301158

2ª Secção em Subsecção

Acórdão n.º 2/95, de 5 de Janeiro

Proc.º n.º 5361/92

A apresentação, no mesmo processo, de gerências partidas, é relevante, desde que seja possível efectivar as responsabilidades por cada uma das gerências. Pode aceitar-se esta prestação de contas irregular, pois daí não resulta prejuízo para princípios fundamentais de direito financeiro ou violação da legalidade financeira. A existência, quando tal for desnecessário, de separação de contas seria apenas um formalismo inútil e prejudicial.

CONTAS DE ORDEM/ CONTAS PARTIDAS/ DUPLO CABIMENTO/
GERÊNCIA PARTIDA

2ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 5/95, de 12 de Janeiro
Proc.º nº 2/94

Os processos de extinção de responsabilidade financeira ou administrativa por multa, instaurados nos termos do artigo 7º do Decreto-Lei nº 29174, de 24 de Novembro de 1938, e artigo 48º, número 1, alíneas d) e e), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e pendentes no Tribunal de Contas ou na DGTC, conforme disposto no artigo 3º, nº 3, da Lei nº 40/94, de 28 de Dezembro, foram objecto de extinção da instância, facto que determina o arquivamento dos autos.

ARQUIVAMENTO DOS AUTOS/ EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA/ EX-TINÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA/ PROCESSO DE MULTA/ RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

2ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 6/95, de 1 de Março
Proc.º nº 40/93

A errada qualificação e classificação das despesas públicas pode servir de meio para defraudar ou violar directamente regras fundamentais de Direito Financeiro e constitui infracção financeira, mas não de forma automática e indiscriminada. É necessário apurar qual o grau de intenção ou culpa que integra o elemento subjectivo do comportamento e averiguar a consistência efectiva da ilicitude praticada pois ela pode não violar nenhuma regra orçamental, não exceder as dotações e não constituir mais do que um erro irrelevante que não lese nenhum interesse financeiro tutelado.

ERRADA CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS/ ERRADA QUALIFICAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS/ INFRACÇÃO FINANCEIRA

300922

2ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 38/95, de 2 de Fevereiro
Proc.º nº 3687/92

O bom acolhimento das recomendações dos serviços de apoio pode dispensar que essas mesmas recomendações venham a constar do acórdão do processo de contas.

ACÓRDÃO/ DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DO ALGARVE
(DREALG)/ PROCESSO DE CONTAS/ RECOMENDAÇÕES

300926

2ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 50/95, de 9 de Fevereiro
Proc.º nº 36/92, 738/92

O termo de transição destina-se exclusivamente a documentar os valores em dinheiro e em documentos que transitam do tesoureiro cessante para o empossado.

TERMO DE TRANSIÇÃO/ TESOURARIA DA FAZENDA PÚBLICA

300931

2ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 55/95, de 16 de Fevereiro
Proc.º nº 2253/94

Demonstrando-se que não houve propósito de encobrir excessos de dotações orçamentais nem de violar as regras de execução orçamental a errada classificação de despesas pode resumir-se a uma divergência de critérios não sancionável.

CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS/ CONTABILIDADE

2ª Secção em Subsecção
Acórdão n° 58/95, de 23 de Fevereiro

A devolução de contas só é possível se não existirem indícios de alcance ou irregularidades graves. Neste pressuposto e para que a devolução não impossibilite o levantamento da caução, o Tribunal tem decidido que a caução pode ser levantada com base não exclusivamente em acórdãos de quitação mas também na razoável probabilidade de não haverem infracções, quando se faz devolução.

ASSISTÊNCIA AOS TUBERCULOSOS/ CAUÇÃO/ DEVOLUÇÃO DE
 CONTAS/ FIANÇA/ QUITAÇÃO/ TESOUREIRO

2ª Secção em Subsecção
Acórdão n° 59/95, de 23 de Fevereiro
Proc.º n° 2895/91

1. O organismo deve reflectir na sua conta de gerência a totalidade do que recebe proveniente de contraordenações, seja essa receita própria, seja receita do Estado a entrar nos respectivos cofres.
2. Em relação a quantias recebidas relativas a um procedimento cautelar - cujo destino pode ser ou a devolução ao particular ou a entrega nos Cofres do Estado - o organismo detém os fundos na qualidade de fiel depositário de fundos alheios, por eles respondendo em caso de desvio ou extravio os responsáveis da conta de gerência.

COFRE DO ESTADO/ COIMA/ CONTA DE GERÊNCIA/ PROVIDÊNCIA CAUTELAR

2ª Secção em Subsecção
Acórdão n° 62/95, de 9 de Março

Proc.º nº 148/93

1. Não tendo o organismo cumprido o regime de contas de ordem estabelecido no Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, os responsáveis violaram o disposto nas alíneas a) e b) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89, sendo esta infracção punível com multa.
2. Não se demonstrando que os responsáveis tenham agido com consciência de que estavam obrigados por lei ao regime de contas de ordem, nem que tenham previsto e aceite tal situação, a omissão não é susceptível de ser imputada a título de dolo directo ou necessário. Do mesmo modo, não se demonstrando qualquer prejuízo para o erário público nem qualquer propósito menos lícito, é de relevar a responsabilidade financeira.

CONTAS DE ORDEM

300965

2ª Secção em Subsecção Acórdão nº 76/95, de 23 de Março Proc.º nº 631/91

Estando confiados ao Tesoureiro gerente valores que vinham da gerência anterior que terminara no dia 31 de Dezembro e que transitaram para a gerência seguinte da qual ele é responsável por um dia, o dia 1 de Janeiro. O facto de o serviço estar encerrado por ser feriado e não ter havido movimentos de entrada e saída de fundos, não significa que ele deixe de ser responsável pelos valores que lhe estão confiados e pelos quais responde directamente perante o Estado.

Assim, decide-se que deve haver julgamento e não ordem de arquivamento dos autos.

ARQUIVAMENTO DOS AUTOS/ TERMO DE TRANSIÇÃO/ TESOUREIRO DA FAZENDA PÚBLICA

2ª Secção em Subsecção
Acórdão n° 80/95, de 30 de Março
Proc.º n° 2676/90

1. A apresentação formal de saldo negativo (resultante da não transferência do OE da totalidade do subsídio devido nos termos legais) na conta de gerência, não obedece aos princípios que enformam a elaboração do mapa da conta de gerência, dado que a filosofia subjacente a este mapa é a de reflectir nele recebimentos e pagamentos efectivamente ocorridos e não valores não recebidos ou cobrados. Assim, não tem lugar no mapa da conta de gerência a inscrição de saldos que não resultem de pagamentos e de recebimentos efectivos.

A irregularidade decorrente da contabilização apenas na conta de gerência seguinte, de descontos de imposto de selo e do IRS efectivamente entregues no ano anterior, não integra responsabilidade financeira.

2. A falta de entrega do saldo anual, fazendo-o transitar para a gerência seguinte, contrariando o estabelecido no n° 9 do art° 4° do Decreto-Lei n° 459/82, de 26 de Novembro, não é sancionável quando se comprove que os responsáveis agiram com autorização superior.
3. A não elaboração de reconciliações bancárias mensais não comporta, só por si, responsabilidade financeira, mas não deixa de ser uma falta importante no sistema de controlo da tesouraria, pelo que se recomenda a sua elaboração em conformidade com as Instruções do Tribunal de Contas.

CONTABILIDADE DE CAIXA/ CONTABILIDADE ORÇAMENTAL/
CONTAS DE ORDEM/ MAPA DA CONTA DE GERÊNCIA/ RECON-
CILIAÇÃO BANCÁRIA/ SALDO DE GERÊNCIA/ SALDO DE GE-
RÊNCIA NEGATIVO

2ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 87/95, de 30 de Março
Proc.º nº 45/91

1. O abate à cobrança de receitas do Estado, procedimento desenvolvido pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, revela falta de transparência na escrituração dos movimentos, não explicitando na Conta Geral do Estado o abate das receitas efectivamente realizado. O artigo único da Lei nº 3/90, de 18 de Fevereiro, em que se suporta a actuação da DGCP, contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), que, como se sabe, é uma lei reforçada.
2. O abate de receita orçamental arrecadada e a sua transferência para operações de tesouraria, para a conta “operações de regularização de receita orçamental”, com o intuito de a utilizar em despesa sem dotação orçamental que a comporte, não constitui estorno mas conversão de operações orçamentais em operações de tesouraria. Estas operações contabilísticas contrariam a LEOE, pelo que são consideradas ilegais conforme se concluiu na Parte XIII A) 1, alínea 31) a fls. 10216 (184 a 187) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1991, publicado no Diário da República, II Série de 30 de Setembro de 1993 (Suplemento).
3. Quando o responsável financeiro proceda a operações contabilísticas ilegais em cumprimento de ordens emanadas por superior hierárquico não pratica qualquer infracção financeira.

ABATIMENTO DE RECEITA/ CONTA GERAL DO ESTADO/ ESTORNO/ INFRACÇÃO FINANCEIRA/ LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO/ LEI REFORÇADA/ OPERAÇÕES DE TESOURARIA/ RECEITA ORÇAMENTAL/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA/ TESOUREIRO DA FAZENDA PÚBLICA

2ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 91/95, de 6 de Abril
Proc.º nº 5490/91

1. Consideram-se cumpridas as exigências do princípio do contraditório se os membros do órgão colegial, através dos esclarecimentos prestados por ofício, responderam sem deixar dúvidas.
2. A audiência dos responsáveis prevista no artigo 30º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, embora obrigatória, não deve ter lugar em todos os processos de contas mas apenas naqueles em que a razão de ser do princípio do contraditório o impõe.
3. As irregularidades relativas a documentos de despesa originadas em lapsos permitidos por procedimentos menos adequados em termos de princípios contabilísticos e de gestão normalmente aceites, apesar de revelarem alguma ineficácia do sistema de controlo interno, não violam as normas legais relativas à assunção, autorização ou pagamento das despesas e como tal não consubstanciam infracção financeira.

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS/ CONTAS DE ORDEM/ DOCUMENTAÇÃO DA DESPESA/ INFRACÇÃO FINANCEIRA/ PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO/ RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA

2ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 94/95, de 6 de Abril
Proc.º nº 1169/89

Não se provando que a errada classificação de despesas tenha determinado excessos de verbas relativamente às dotações orçamentais, nem se destinava a cobrir tais excessos, apenas reflectindo a adopção de critérios discutíveis de classificação de despesas, tal facto constitui mera irregularidade e não infracção financeira, não sendo susceptível de sanção.

COMPRA E VENDA DE IMÓVEIS POR AUTARQUIA/ ERRADA CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS/ DEPÓSITO DE GARANTIA/ IMPOSTO DE SELO/ IRREGULARIDADE FINANCEIRA/ VISTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

301184

2ª Secção em Subsecção

Acórdão nº 95/95, de 6 de Abril

Proc.º nº 355/90

1. A contracção de empréstimos a curto prazo pelas autarquias locais destina-se a ocorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria, conforme resulta dos termos conjugados do artigo 5º, nº 1, do Decreto-Lei nº 258/79, de 28 de Julho e o artigo 15º, nº 4, da Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro.
2. Com efeito, os princípios da anualidade do orçamento e da tipicidade qualitativa e quantitativa das despesas postulam que apenas devem ser considerados de curto prazo os empréstimos que sejam liquidados no ano da sua contracção, devendo só estes, em observância do disposto na alínea a), do nº 1 do artigo 36º do Decreto-Lei nº 341/83, de 2 de Julho, ser classificados e contabilizados como “Operações de Tesouraria”.

EMPRÉSTIMO DE CURTO PRAZO/ OPERAÇÕES DE TESOURARIA/
PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL/ PRINCÍPIO DA TIPICIDADE QUALITATIVA DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS/
PRINCÍPIO DA TIPICIDADE QUANTITATIVA DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS

301193

2ª Secção em Subsecção

Acórdão nº 104/95, de 6 de Abril

Proc.º nº 3603/93

1. No domínio da responsabilidade financeira reintegratória, a circunstância de os pagamentos terem contrapartida efectiva em bens que na

verdade integram o património público e não se evidenciando o propósito de favorecer injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem que aos gerentes tenham advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, será de relevar tal responsabilidade, nos termos do artº 50º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

2. A responsabilidade financeira sancionatória será igualmente relevável, nos termos do artº 50º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, quando os factos radiquem em erro desculpável na interpretação da lei.

ACORDO DE DESCONTO/ FISCALIZAÇÃO DAS VERBAS DO FSE/
FUNDO SOCIAL EUROPEU/ ORÇAMENTO DO ESTADO/ PRESTAÇÃO
ACESSÓRIA/ PRESTAÇÃO PRINCIPAL/ PRINCÍPIO DA PLE-
NITUDE ORÇAMENTAL/ REDUÇÃO DO CONTRATO A ESCRITO/
RELEVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE/ RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA

300991

2ª Secção em Subsecção

Acórdão nº 106/95, de 20 de Abril

Proc.º nº 2761/93

1. Os gestores de fundos públicos têm que justificar as saídas de fundos e seus montantes e permitir a fiscalização interna e externa a que estão legalmente obrigados, devendo para tanto guardar a necessária documentação.
2. A omissão de selo branco e assinatura dos responsáveis em documentos de prestação de contas são irregularidades meramente formais.
3. A inexistência de documentos de despesa, assim como a não inscrição de receitas e despesas no Orçamento do Estado, estando em causa fundos públicos, são irregularidades susceptíveis de integrar responsabilidade financeira.

ASSINATURA DOS RESPONSÁVEIS/ IRREGULARIDADE FINAN-
CEIRA/ SELO BRANCO

2ª Secção em Subsecção
Acórdão n.º 111/95, de 20 de Abril
Proc.º n.º 2024/92

1. No plano jurídico financeiro o que determina o efectivo montante do contrato de fornecimento contínuo é o montante anual de despesa, correspondente ao custo total final das aquisições parcelares que foram objecto desse contrato.
2. O "motivo imperioso" que permite a dispensa de contrato escrito deve ser aferido em função de proposta fundamentada ao organismo por onde a despesa deve ser liquidada.
3. O facto de os pagamentos corresponderem a contra-prestações efectivas traduzidas em utilidades efectivas e de não se evidenciar dos autos o propósito dos gerentes favorecerem injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem de aqueles terem advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, inculca no sentido da relevação da responsabilidade financeira reintegratória.
4. Na aquisição de equipamentos em que haja cláusulas de garantia que constituam ou prestações autónomas ou acessórios de assistência integrados num contrato principal de fornecimento, as relações contratuais que se extinguem com a entrega do bem não têm que ser reduzidas a escrito. Parece ser este o entendimento ao abrigo do novo regime legal (Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, art.º 12.º al. c)).

**CONTRATO DE FORNECIMENTO/ DISPENSA DE CONCURSO/
PAGAMENTOS INDEVIDOS/ RELEVACÃO FINANCEIRA/ RES-
PONSABILIDADE FINANCEIRA**

2ª Secção em Subsecção**Acórdão n.º 118/95, de 27 de Abril****Proc.º n.º 2029/92**

1. Os responsáveis, assim como o organismo devem provar que diligenciaram tudo o que estava ao seu alcance no sentido de ser obtido o financiamento das despesas que ficaram por pagar no final do ano e que excederam o valor das dotações ao nível dos compromissos.
2. A assunção de encargos sem cobertura orçamental configura infracção financeira.
3. O recurso a prestações de trabalho de duração inferior a três meses, por períodos finais que se revelem superiores a três meses, é susceptível de configurar um fraccionamento legal de despesa que pode revelar o propósito de não celebração de contrato escrito em ordem a evitar a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
4. É conduta com dolo directo, por acção, a autorização de pagamentos quando ainda não há decisão sobre a concessão ou recusa de visto dos contratos nem foi reconhecida a urgente conveniência de serviço, tendo já sido realizadas diligências instrutórias pelos serviços de visto, sem que a estas tenha sido dada resposta pelo organismo.
5. É conduta com dolo directo, por omissão, o facto de não se providenciarem, ao mesmo tempo que autorizavam os pagamentos, as respostas às diligências instrutórias dos serviços de visto, manifestando total indiferença ao efectivo resultado da fiscalização prévia do Tribunal, relativamente aos instrumentos contratuais deficientemente instruídos pelo organismo e que produziram resultados financeiros independentemente da referida satisfação das diligências instrutórias e de decisão efectiva do Tribunal de Contas.

CONTRATO DE TRABALHO/ DESPESA PÚBLICA/ DOTAÇÃO ORÇAMENTAL/ INFRACÇÃO FINANCEIRA/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA/ URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO

2ª Secção em Subsecção**Acórdão n.º 119/95, de 4 de Abril****Proc.º n.º 2562/76, 4375/77, 4595/78, 2236/79, 2352/80**

1. Visto que são partes nos processos de contas, o Tribunal de Contas deve cumprir a regra processual que determina deverem ser identificados os responsáveis nas sentenças ou acórdãos dos Tribunais, sob pena de nulidade.
2. Está em vigor a regra processual que dispõe deverem os acórdãos declaratórios de impossibilidade de julgamento ser publicados no Diário da República.

CONTEÚDO DO ACÓRDÃO/ IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS/ IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO/ NORMA GERAL/ NORMA PROCESSUAL/ PUBLICAÇÃO DE ACÓRDÃO/ REGIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

2ª Secção em Subsecção**Acórdão n.º 122/95, de 4 de Maio****Proc.º n.º 2631/90**

1. As alterações orçamentais devem realizar-se de modo a evitar o excesso de dotação orçamental e a observar os princípios do cabimento prévio, da discriminação e especificação das receitas e despesas.
2. As receitas dos institutos públicos devem estar previstas no Orçamento do Estado e, como tal, sujeitas aos princípios e regras constantes da CRP e da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL/ CONTABILIDADE DIGRÁFICA/ FALTA DE CABIMENTO/ LEI DE ENQUADRAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO/ PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE (POC)/ PRINCÍPIO DO CABIMENTO PRÉVIO/ PRINCÍPIO DA ESPECIFICAÇÃO/ PRINCÍPIO DA DISCRIMINAÇÃO

2ª Secção em Subsecção
Acórdão n.º 125/95, de 11 de Maio
Proc.º n.º 5396/91

1. Estando-se em presença de “encargos urgentes e inadiáveis” transitados para a gerência seguinte, que não resultem de encargos assumidos sem cobertura orçamental, não se verificam os pressupostos da efectivação da responsabilidade financeira sancionatória.
2. Não é de efectivar responsabilidade financeira por pagamentos sem suporte contratual adequado e sem sujeição ao visto do Tribunal de Contas, na medida em que tais pagamentos correspondam a contrapartidas efectivas, e os autos não evidenciem o propósito dos gerentes favorecerem injustificadamente os beneficiários dos pagamentos ou de a eles advirem vantagens ilícitas ou ilegítimas, e dado que as circulares da DGCP criaram a convicção generalizada na Administração Central da legalidade desses pagamentos com fundamento em ajuste verbal.
3. Se os bens desempenham uma função técnico-económica comum, é em função da despesa emergente do total de bens adquiridos que o contrato de fornecimento deve ser determinado.

AQUISIÇÃO EM LOTES/ CABIMENTO ORÇAMENTAL/ CONTRATO DE FORNECIMENTO/ CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO/ CONTRATO A TERMO/ ENCARGOS PARA GERÊNCIA SEGUINTE/ ENCARGOS URGENTES E INADIÁVEIS/ PESSOAL DE LIMPEZA/ RECUSA DE VISTO/ REDUÇÃO DO CONTRATO A ESCRITO/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

2ª Secção em Subsecção
Acórdão n.º 126/95, de 18 de Maio
Proc.º n.º 867/91

1. A conta de gerência deve reflectir todos os fluxos financeiros, independentemente da origem e destino.
2. À reconciliação bancária final devem ser imputadas todas as disponibilidades, e não apenas os depósitos à ordem.

CONTA DE GERÊNCIA/ RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA

301013

2ª Secção em Subsecção

Acórdão nº 128/95, de 18 de Maio

Proc.º nº 3279/92

1. As prestações de trabalho que revestem a natureza de trabalho subordinado são insusceptíveis de ser objecto de contrato de avença ou de tarefa.
2. A existência de horário de trabalho e de sujeição à hierarquia constitui indicador de trabalho subordinado.
3. Até 1994 o regime legal da urgente conveniência de serviço era aplicável não só aos contratos de trabalho subordinado mas também a contratos de trabalho não subordinado, como tarefa e avença.
4. Um aumento excepcional e temporário da actividade do serviço deve ser garantido transitoriamente através de contratos a termo, enquanto os quadros de pessoal não sejam alterados, ou não sejam descongeladas vagas ou as vagas do quadro não sejam preenchidas na sequência de concurso de provimento, carecendo aqueles de autorização do Ministro das Finanças, forma escrita e fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
5. O exercício de funções em regime de direito privado ao serviço de pessoas colectivas de direito público, que prosseguem fins públicos, por parte de profissionais vinculados aos quadros de outras instituições e sujeitos ao estatuto da função pública, constitui o exercício de uma actividade pública que é financiada pelo erário público. Nesses casos

deve ser obtida autorização do Ministro que superintende o serviço de origem para acumulação.

6. A inexistência de condutas meramente negligentes é motivo para relevar a responsabilidade financeira sancionatória em que incorrem os agentes.

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES/ CONTRATO DE AVENÇA/ CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS/ CONTRATO DE TAREFA/ CONTRATO A TERMO/ REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS/ REDUÇÃO DO CONTRATO A ESCRITO/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA/ URGENTE CONVENIÊNCIA DE SERVIÇO

301015

2ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 130/95, de 25 de Maio
Proc.º nº 13/94

A orçamentação rigorosa visa reduzir a precariedade das intervenções, determinar a avaliação criteriosa dos seus custos, melhorar a gestão dos recursos orçamentais.

DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO E GESTÃO FINANCEIRA/
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

301226

2ª Secção em Subsecção
Acórdão nº 140/95, de 1 de Junho
Proc.º nº 2643/89

Tendo-se verificado o óbito do Tesoureiro antes de terminar o período complementar do ano económico e embora a opção por uma conta de gestão para o período de 1 a 23 de Janeiro com a natureza de conta com-

plementar não tenha sido a solução mais correcta, aceita-se a mesma todavia, dado que desta solução não resultou qualquer perturbação para o controlo e fiscalização financeira da actividade desenvolvida.

CONTA DE DINHEIRO/ CONTA DE DOCUMENTOS/ PERÍODO
COMPLEMENTAR/ TESOUREIRO DA FAZENDA PÚBLICA

301229

2ª Secção em Subsecção

Acórdão n.º 143/95, de 1 de Junho

Proc.º n.º 5193/92

Não obstante os responsáveis terem incorrido em responsabilidade financeira reintegratória, a circunstância de os pagamentos corresponderem a contrapartidas efectivas, aliada à circunstância de, apesar das reservas evidenciadas pela não realização de concurso público e a não celebração de contrato escrito e não sujeição à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não se demonstrar nos autos o propósito de os gerentes favorecerem injustificadamente os beneficiários dos pagamentos, nem de aos responsáveis da conta terem advindo vantagens ilícitas ou ilegítimas, inculca no sentido da sua relevação, nos termos do art.º 50.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro.

AQUISIÇÃO DE VIATURAS/ REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS/
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA/
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

301232

2ª Secção em Subsecção

Acórdão n.º 146/95, de 8 de Junho

Proc.º n.º 1496/82

1. O facto da infracção estar a ser julgada 13 anos após a gerência em que ocorreu, objectivamente ponderado, não tem a virtualidade de, só por si, justificar sequer a redução da responsabilidade financeira; apenas

permite exonerar tais responsáveis do pagamento dos juros legalmente devidos pela quantia a repor.

2. A negligência grosseira, para efeitos sancionatórios, equipara-se a dolo. Daí que se imponha a efectivação da responsabilidade financeira reintegratória dos responsáveis e do dever solidário de reposição das quantias abonadas em excesso, por se verificarem cumulativamente os elementos objectivos e subjectivos tipificadores da infracção financeira prevista no artº 22º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 Julho, e punível pelo artº 41º do mesmo diploma legal.

DECLARAÇÃO DE DÍVIDA/ DOLO/ EMOLUMENTOS NOTARIAIS/
JUROS/ NEGLIGÊNCIA/ PRAZO DE PRESCRIÇÃO/ PRINCÍPIO DO
EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL/ REPOSIÇÃO/ RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA/ RESPONSABILIDADE FINAN-
CEIRA SANCIONATÓRIA/ RESTITUIÇÃO/ SALDO DE GERÊNCIA
NEGATIVO

301021

2ª Secção em Subsecção

Acórdão nº 152/95, de 14 de Junho

Proc.º nº 2759/93

1. A mera troca de códigos de receitas por lapso, não acarreta censura aos responsáveis, porque não revela intenção ou atitude de ocultar um eventual excesso nas dotações orçamentais.
2. Não é censurável o procedimento segundo o qual são sobrevalorizados valores constantes quer a débito, quer a crédito da conta de gerência, porque, embora incorrecto, não se reflecte no saldo que transita para a gerência seguinte, nem determina qualquer rectificação ao mapa da conta de gerência.

CONTA DE GERÊNCIA/ DOTAÇÃO ORÇAMENTAL/ TRANSIÇÃO
ORÇAMENTAL

2ª Secção em Subsecção**Acórdão n° 155/95, de 14 de Junho****Proc.º n° 909/91**

1. O facto de terem sido efectuados estornos nas contas de gerência anteriores e não nas necessárias tabelas reflecte-se nos totais dos saldos parciais iniciais e nos totais dos saldos parciais de encerramento da conta de gerência.
2. Estas divergências entre conta e tabelas devem ser eliminadas porque contrariam a regra de que as contas públicas devem ser elaboradas "com clareza, exactidão e simplicidade de modo a possibilitar a sua análise económica e financeira" (Lei n° 6/91, de 20 de Fevereiro, artº 26º). No entanto não obstam ao julgamento de quitação.

CONTA DE GERÊNCIA/ SALDO DE GERÊNCIA/ TABELA

2ª Secção em Subsecção**Acórdão n° 165/95, de 22 de Junho****Proc.º n° 1950/91**

1. A omissão de selo branco na assinatura do exactor em documentos, que não afecta a liquidação da conta nem obsta ao seu julgamento, é uma mera irregularidade formal não sancionável.
2. A conta deve explicitar o abate de receitas efectivamente realizado sob pena de não se obter a transparência necessária ao controlo e fiscalização.
3. Não pratica infracção financeira o responsável financeiro que agiu em cumprimento de ordens de superior hierárquico.

ASSINATURA/ IRREGULARIDADE FINANCEIRA/ OMISSÃO/ SELO BRANCO

2ª Secção em Subsecção**Acórdão nº 167/95, de 26 de Junho****Proc.º nº 2809/91**

1. Até transitar em julgado a decisão sobre um contrato a que se havia recusado o visto pode o contrato produzir os efeitos que legalmente lhe são permitidos antes da concessão ou recusa de visto.
2. São aplicáveis às despesas com verbas providas de fundos comunitários as mesmas regras são aplicáveis às verbas do Orçamento do Estado.
Se um contrato origina despesa a abrir em parte pelo Orçamento do Estado e em parte por fundos comunitários será sempre, o seu valor global que importará para determinar o tipo de concurso adequado e demais formalidades legais.

CASO JULGADO/ CONCURSO PÚBLICO/ DESPESAS PÚBLICAS/
EFICÁCIA DO CONTRATO/ FORMALIDADES LEGAIS/ RECUSA DE
VISTO

2ª Secção em Subsecção**Acórdão nº 3/95, de 5 de Janeiro****Proc.º nº 15/92 — AUDIT**

1. As auditorias levadas a cabo nos termos do artigo 26º, número 2, alínea c), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, apenas devem ser apreciadas pelo Tribunal e não julgadas por este, conforme decidido no Acórdão nº 147/94, 2ª S/TC, de 13.07.1994.
2. Não compete ao Tribunal fazer os normativos tendentes a resolver os atrasos na disponibilização de verbas devidas e necessárias à execução de projectos financiados do exterior, nem tampouco exigir às partes intervenientes o cumprimento das regras existentes e uma melhor gestão dos fundos públicos e dos projectos em curso, por razões de economicidade e de imagem que também há que salvaguardar.

2ª Secção em Subsecção

Acórdão n.º 52/95, de 9 de Fevereiro

Proc.º n.º 10/94 — AUDIT

1. A audição em processo de auditoria não prejudica a eventual efectivação de contraditório no âmbito dos processos jurisdicionais de efectivação de responsabilidade ou de julgamento de conta.
2. Merece reserva a conduta da Administração Pública que, ao deixar correr mais de dois anos entre a data de apresentação da proposta inicial e a data da celebração do contrato, contribui para um agravamento dos custos.
3. O cumprimento de deveres obrigacionais constitui despesa obrigatória para efeitos de previsão orçamental, não se justificando e sendo inconstitucional a deficiência orçamental relativamente a este tipo de despesa pública.

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS/ AUDITORIA/ DESPESAS NÃO ORÇAMENTADAS/ GESTÃO ORÇAMENTAL/ ORÇAMENTO DO ESTADO/ PIDDAC/ PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO/ RESPONSABILIDADE FINANCEIRA/ RESPONSABILIDADE OBRIGACIONAL/ REVISÃO DE PREÇOS

2ª Secção em Subsecção

Acórdão n.º 61/95, de 2 de Março

Proc.º n.º 15/94 — AUDIT

1. O congelamento determinado nos termos do art.º 4.º da Lei n.º 30-C/92, de 28 de Dezembro, destina-se a obter uma taxa de execução orçamental calculada em função do ritmo da arrecadação de receitas e a conter a realização das despesas sempre abaixo do limite fixado pela própria Lei do Orçamento, constituindo um padrão de segurança que não deve

ser excedido para o efeito de controlo interno pelo Ministério das Finanças, sendo duvidoso que a sua não observação seja configurável como efectivo excesso de dotação orçamental.

2. A não adopção, quer por acção quer por omissão, de medidas necessárias ao reforço das dotações orçamentais onde se verificam pressões de encargos transitados de anos anteriores que não foram satisfeitos em virtude das insuficiências das referidas dotações orçamentais, são constitucionalmente censuráveis, face ao disposto no artº 108º, nº 2, da Constituição da República.

CONGELAMENTO DE DOTAÇÕES ORÇAMENTAIS/ EXCESSO DE VERBA ORÇAMENTADA

301156

2ª Secção Regional dos Açores **Acórdão nº 3/95, de 9 de Fevereiro** **Proc.º nº 78/93**

1. A deficiente escrituração e documentação das despesas e o incumprimento da ordem cronológica das fases de pagamento constituem infração às regras da contabilidade pública que disciplinam a sua realização como meio de garantir a sua legalidade e transparência.
2. A preterição das regras legalmente impostas para a aquisição de bens ou serviços ou para a adjudicação de obras acarreta sempre ofensa dos princípios da sã concorrência, da transparência dos actos da administração pública e pode obstar a que a Administração Regional obtenha os bens ou serviços ou realização das obras nas melhores condições de qualidade e preço.
3. A exigência de redução a escrito dos contratos destina-se a levar os interessados a ponderar sobre o seu conteúdo, a obter uma forma clara e completa expressão da vontade, a marcar a separação entre as simples negociações e os termos definitivos dos negócios, a provar as declarações de vontade na formação e conteúdo dos contratos fugindo aos perigos da prova testemunhal, de extrema falibilidade.

4. O pagamento de despesas duma gerência pelo orçamento da gerência seguinte sem a respectiva autorização viola o disposto no artigo 13º do Decreto Regulamentar Regional nº 16/93-A, de 3 de Setembro, e deviam ser registados no *Passivo de Curto Prazo do Balanço* no ano a que dizem respeito.
5. A realização de despesas por conta de dotações orçamentais esgotadas viola o disposto no artigo 16º, nº 2 do Decreto Regional nº 3/78-A, de 18 de Janeiro.
6. As despesas realizadas por conta do orçamento suplementar ainda não aprovado carecem de cabimento e a falta deste requisito constitui infracção financeira por violação do artigo 16º do Decreto Regional nº 3/78-A, de 18 de Janeiro.
7. O empréstimo de curto prazo contraído para fazer face a dificuldades de tesouraria deve figurar na conta de gerência, na rubrica 23 - *Empréstimos obtidos de curto prazo*.

CABIMENTO ORÇAMENTAL/ DEFICIENTE DOCUMENTAÇÃO/
DEFICIENTE ESCRITURAÇÃO/ EMPRÉSTIMO DE CURTO PRAZO/
ENCARGOS DE ANOS ANTERIORES/ INFRACÇÃO FINANCEIRA/
REDUÇÃO DO CONTRATO A ESCRITO

301041

2ª Secção Regional da Madeira
Acórdão nº 7/95, de 10 de Março
Proc.º nº 19/90, 15/91, 18/92

1. Formula-se a recomendação ao serviço regional no sentido de serem contabilizados pelo mesmo, em “Operações de Tesouraria” os emolumentos cobrados pela Secção Regional do Tribunal de Contas e não em “Receitas do Estado”.
2. Antes da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, a errada classificação de despesas públicas era subsumível no artigo 11º, nº 1, do Decreto-Lei nº 737/76, de 16/10 e punível com multa nos termos do mesmo preceito

legal. E, evidenciando-se propósito de fraude, acrescia à multa o dever de restituição das importâncias despendidas.

Com a entrada em vigor da Lei nº 86/89, as infrações relativas à utilização indevida das dotações e classificação errada das despesas passam a integrar-se no tipo legal descrito no artigo 48º nº 1 al. b) da mesma lei. Mas, para que a classificação errada de despesas públicas consubstancie infração financeira é mister que o erro tenha derivado de uma situação violadora das normas sobre a execução dos orçamentos e a asunção, autorização ou pagamento de despesas públicas.

BENS DE CAPITAL/ BENS DURADOUROS/ EMOLUMENTOS DO
TRIBUNAL DE CONTAS/ ERRADA CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS/
INFRAÇÃO FINANCEIRA/ OPERAÇÕES DE TESOURARIA

CRÓNICA DE LEGISLAÇÃO^(*)

^(*) A *Crónica da Legislação* inclui a lista seleccionada de sumários de actos normativos de maior incidência na actividade do Tribunal de Contas, designadamente nas áreas do Direito Financeiro e do Direito Administrativo, publicados no período compreendido entre Janeiro a Setembro de 1995, os quais são agrupados em função da sua forma e classificados e ordenados cronologicamente dentro de cada grupo, sendo acompanhados de um número que identifica o documento na Base de Dados do Tribunal. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos

INDICE DE TEMAS

A

Acesso aos Arquivos da Administração Pública	
Doc 19117	735
Açores. Região Autónoma	
Doc 18067	754
Doc 18072	743
Doc 18538	747
Doc 18945	755
Doc 19119	744
Doc 19741	735
Doc 19890	756
Doc 19891	756
Actualização Salarial	
Doc 504228	738
Administração Central	
Doc 18071	751
Doc 19119	744
Administração Financeira	
Doc 20074	741
Administração Local	
Doc 18071	751
Administração Pública	
Doc 504228	738
Administração Regional	
Doc 19119	744
Ajuda Financeira	
Doc 20111	761
Alienação de Acções	
Doc 20820	750
Alterações Orçamentais	
Doc 19326	739
Altos Cargos Públicos	
Doc 21308	737
Ano 1995	

Doc 21224	756
Apoio Financeiro	
Doc 20459	762
Aprovação da Conta da Assembleia Regional (Madeira)	
Doc 19638	755
Aprovação da Conta da Região Autónoma (Açores)	
Doc 19891	756
Aprovação da Conta da Região Autónoma (Madeira)	
Doc 18066	754
Aprovação da Conta de Gerência da Assembleia Regional (Açores)	
Doc 19890	756
Aprovação do Orçamento (Açores)	
Doc 18072	743
Aprovação do Orçamento da Assembleia Regional (Madeira)	
Doc 19091	755
Doc 21224	756
Aprovação do Orçamento Regional (Madeira)	
Doc 18838	744
Aprovação do Plano Regional (Açores)	
Doc 18945	755
Aquisição de Acções	
Doc 19523	740
Assembleia Legislativa Regional	
Doc 19091	755
Assembleia Regional (Açores)	
Doc 19890	756
Assembleia Regional (Madeira)	
Doc 21224	756
Autarquias Locais	
Doc 19119	744
Autorização de Empréstimo	
Doc 18167	748
Doc 18168	748
Doc 18169	748
Doc 18170	748
Doc 18171	749
Doc 18172	749
Doc 19251	750
Aval do Estado	

Doc 18152	754
B	
Banco Europeu de Investimento (BEI)	
Doc 18152	754
C	
Caderno de Encargos	
Doc 20820	750
Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo	
Doc 18565	752
Calamidade Pública	
Doc 18152	754
Caminhos de Ferro Portugueses, E. P. (CP)	
Doc 19087	749
Capital Social	
Doc 19523	740
Certificados de Aforro	
Doc 18172	749
Certificados Especiais	
Doc 18170	748
Classificação de Despesas	
Doc 20074	741
Código Civil	
Doc 21006	742
Código das Sociedades Comerciais	
Doc 19523	740
Código De Processo Tributário	
Doc 18774	739
Doc 21012	742
Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (CIRC)	
Doc 18552	738
Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS)	
Doc 18552	738
Doc 21311	737
Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA)	
Doc 19882	740
Código do Mercado de Valores Mobiliários	
Doc 19523	740

Código do Notariado	
Doc 21279	743
Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)	
Doc 19117	735
Companhia Carris de Ferro de Lisboa (Carris)	
Doc 19087	749
Concurso de Empreitadas de Obras Públicas	
Doc 20086	752
Concurso de Fornecimento	
Doc 20086	752
Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares (CMOPP)	
Doc 19059	761
Conselho Económico e Social	
Doc 19954	741
Conta da Assembleia Regional (Madeira)	
Doc 19638	755
Conta da Região Autónoma (Açores)	
Doc 19891	756
Conta de Gerência	
Doc 17719	753
Conta de Gerência da Assembleia Legislativa dos Açores	
Doc 18067	754
Conta de Gerência da Assembleia Regional (Açores)	
Doc 19890	756
Conta Poupança Habitação	
Doc 21291	743
Contabilidade Pública	
Doc 20074	741
Contrato de Empreitada	
Doc 19059	761
Contrato de Locação Financeira	
Doc 20655	741
Contrato de Trabalho a Termo Certo	
Doc 21199	742
Contratos	
Doc 18169	748
Controlo Público da Riqueza de Titular de Cargo Político	
Doc 21305	736
Custos de Mão-de-Obra	

Doc 19059	761
Custos de Material	
Doc 19059	761
D	
Declaração de Rendimentos	
Doc 21305	736
Despesas Públicas	
Doc 21042	735
Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)	
Doc 20459	762
Dívida Pública	
Doc 18167	748
Doc 18168	748
Doc 18169	748
Doc 18170	748
Doc 18171	749
Doc 18172	749
Doc 19251	750
Doc 19741	735
Documento Único de Cobrança	
Doc 20074	741
E	
Empréstimo Externo	
Doc 18152	754
Doc 18169	748
Doc 19741	735
Empréstimo Interno	
Doc 18168	748
Doc 18171	749
Doc 19251	750
Estabelecimentos de Ensino	
Doc 21199	742
Estatuto dos Deputados	
Doc 21304	736
Estatuto Remuneratório de Cargo Político	
Doc 21306	736
Evasão Fiscal	

Doc18552	738
Execução Orçamental	
Doc 18744	739
Doc 21199	742
Execução Orçamental (Açores)	
Doc 18538	747
Execução Orçamental (Madeira)	
Doc 19815	747
Exploração Agrícola	
Doc 18214	751
F	
Federação de Municípios	
Doc 17719	753
Funcionário Público	
Doc 504228	738
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	
Doc 18565	752
Fundo de Regularização da Dívida Pública	
Doc 18170	748
Doc 18324	737
G	
Gabinete de Apoio Técnico (Gat)	
Doc 19797	757
Gratificação	
Doc 504228	738
H	
Habitação Social	
Doc 19119	744
I	
Impedimento	
Doc 21308	737
Imposto do Selo	
Doc 18386	761
Imposto Especial de Consumo	
Doc 18509	751

Imposto Municipal Sobre Veículos	
Doc 18450	761
Doc 19549	752
Incentivos Financeiros	
Doc 20111	761
Incompatibilidades	
Doc 21308	737
Indemnização Compensatória	
Doc 19087	749
Indemnização Sobre Reforma Agrária	
Doc 18553	739
Infracções Fiscais Não Aduaneiras	
Doc 20568	741
Instância Nacional de Coordenação	
Doc 20537	757
Instituição de Crédito	
Doc 19327	740
Instituição Particular	
Doc 20111	761
Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)	
Doc 20537	757
Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (IFADAP)	
Doc 20111	761
Instruções do Tribunal de Contas	
Doc 17719	753
Interpretação Autêntica	
Doc 19523	740
Doc 21311	737
Intervenção Operacional Formação da Administração Pública	
Doc 19797	757
Intervenção Operacional Resider II	
Doc 20715	757
Investimento Público	
Doc 19119	744
J	
Juros Compensatórios	
Doc 18509	751

L

Lei Eleitoral	
Doc 19569	735
Leonardo da Vinci (Programa Comunitário)	
Doc 20537	757
Linha de Crédito	
Doc 18167	748
Lusa Agência de Informação	
Doc 19087	749

M

Madeira. Região Autónoma	
Doc 18066	754
Doc 18152	754
Doc 18343	747
Doc 18838	744
Doc 18851	754
Doc 19091	755
Doc 19638	755
Doc 19815	747
Doc 21224	756
Metropolitano de Lisboa	
Doc 19087	749

N

Notas	
Doc 18169	748
Notificação dos Concorrentes Preteridos	
Doc 20086	752

O

Obras Públicas	
Doc 20086	752
Obrigações	
Doc 18169	748
Obrigações do Tesouro	
Doc 18168	748
Doc 18171	749
Obrigações Hipotecárias	

Doc 18153	737
Orçamento da Assembleia Regional (Madeira)	
Doc 19091	755
Orçamento do Estado	
Doc 18152	754
Doc 18744	739
Doc 19326	739
Doc 21199	742
Orçamento Regional (Açores)	
Doc 18072	743
Doc 18538	747
Orçamento Regional (Madeira)	
Doc 18838	744
Doc 19815	747
Orçamento Suplementar	
Doc 21224	756
Organização da Conta de Gerência	
Doc 17719	753
P	
Pensão de Aposentação	
Doc 18071	751
Pensão de Reforma	
Doc 18071	751
Pensão de Sobrevivência	
Doc 18071	751
Pensão de Velhice	
Doc 18071	751
Pensões	
Doc 504228	738
Pessoal Auxiliar	
Doc 21199	742
Plano de Investimento e Despesa de Desenvolvimento da Administração da Região Autárquica da Madeira (PIDDAR)	
Doc 18851	754
Plano Regional (Açores)	
Doc 18945	755
Preços	
Doc 19059	761

Presidente da República	
Doc 19569	735
Privatização	
Doc 19523	740
Programa Comunitário Resider	
Doc 20715	757
Programa Comunitário Retex	
Doc 20459	762
Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF)	
Doc 17883	750
Doc 18214	751
Programa de Apoio à Modernização do Comércio (PROCOM)	
Doc 18343	747
Programa Integrado Formação Modernização Administração Pública (PROFAP)	
Doc 19797	757
Programa Leonardo da Vinci	
Doc 20537	757

Q

Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II)	
Doc 18548	753
Doc 18573	744
Doc 19797	757
Doc 20715	757
Quota de Descongelamento de Admissões na Administração Central	
Doc 19640	753

R

Rádio Televisão Portuguesa (RTP)	
Doc 19087	749
Radiodifusão Portuguesa (RDP)	
Doc 19087	749
Ratificação	
Doc 18152	754
Ratificação Parlamentar	
Doc 21042	735
Receita Pública	
Doc 20074	741

Reforma Agrária	
Doc 18553	739
Regime das Despesas com Aquisição de Serviços e Bens	
Doc 21042	735
Regime de Empreitadas de Obras Públicas	
Doc 20086	752
Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas	
Doc 19883	740
Regime Jurídico das Infracções Fiscais Não Aduaneiras (RJIFNA)	
Doc 20568	741
Regime Jurídico do Contrato De Locação Financeira	
Doc 20655	741
Relação Jurídica de Emprego Público	
Doc 21063	742
Relevação Financeira	
Doc 20074	741
Remunerações	
Doc 18071	751
Doc 504228	738
Reprivatização	
Doc 20820	750
Resider II (Programa Comunitário)	
Doc 20715	757
Retex (Programa Comunitário)	
Doc 20459	762
S	
Salário Mínimo	
Doc 18057	738
Senhas de Presença	
Doc 19954	741
Serviços Municipalizados	
Doc 17719	753
Sistema de Incentivos a Estratégias de Empresas Industriais (SINDEPEDIP)	
Doc 18548	753
Sistema de Incentivos da Região Autónoma dos Açores (SIRAA)	
Doc 18573	744
Sociedade De Locação Financeira	

Doc 19327	740
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto (STCP)	
Doc 19087	749
Sociedade Nacional dos Armadores de Bacalhau	
Doc 20820	750
Subsidio de Refeição	
Doc 18071	751
Subsidio de Transporte	
Doc 19954	741
Subsidio de Viagem	
Doc 18071	751
Subsídios	
Doc 19087	749
Doc 20111	761
Doc 20459	762
T	
Tabela	
Doc 18386	761
Taxa	
Doc 18509	751
Titular de Cargo Político	
Doc 21305	736
Doc 21306	736
Doc 21308	737
Transferência de Pessoal	
Doc 21063	742
Transformação e Comercialização de Produtos Agrícolas e Silvícolas	
Doc 17883	750
Transportes Aéreos Portugueses (TAP)	
Doc 19087	749
Transportes Tejo (Transtejo)	
Doc 19087	749
U	
Unidade de Gestão	
Doc 20537	757
Doc 20715	757

ACTOS LEGISLATIVOS

LEIS

19117

Lei nº 8/95, de 29 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 75, de 29/3/95

Regulamenta os serviços de apoio à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e clarifica aspectos da disciplina do acesso aos documentos da Administração Pública

ACESSO AOS ARQUIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/ COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (CADA)

19569

Lei nº 11/95, de 22 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 95, de 22/4/95

Lei Eleitoral para o Presidente da República.

LEI ELEITORAL/ PRESIDENTE DA REPÚBLICA

19741

Lei nº 12/95, de 5 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 104, de 5/5/95

Autorização para contracção de empréstimos externos pelo Governo da Região Autónoma dos Açores.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ EMPRÉSTIMO EXTERNO/ DÍVIDA PÚBLICA

21042

Lei nº 22/95, de 18 de Julho
Publicado no DR IS-A, nº 164, de 18/7/95

Alteração por ratificação, do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março

**REGIME DAS DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS E BENS/
DESPESAS PÚBLICAS/ RATIFICAÇÃO PARLAMENTAR**

21304

Lei nº 24/95, de 18 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 190, de 18/8/95

Altera a Lei nº 7/93, de 1 de Março (Estatuto dos Deputados).

ESTATUTO DOS DEPUTADOS

21305

Lei nº 25/95, de 18 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 190, de 18/8/95

Altera a Lei 4/83, de 2 de Abril (controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos).

**CONTROLO PÚBLICO DA RIQUEZA DE TITULAR DE CARGO POLÍ-
TICO/ DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS/ TITULAR DE CARGO
POLÍTICO**

21306

Lei nº 26/95, de 18 de Agosto
Publicado no DR IS-A, nº 190, de 18/8/95

Altera a Lei nº 4/85, de 9 de Abril (estatuto remuneratório dos titulares de cargos políticos).

**ESTATUTO REMUNERATÓRIO DE CARGO POLÍTICO/ TITULAR
DE CARGO POLÍTICO**

21308

Lei nº 28/95, de 18 de Agosto

Publicado no DR IS-A, nº 190, de 18/8/95

Altera a Lei 64/93, de 26 de Agosto (regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos).

ALTOS CARGOS PÚBLICOS/ IMPEDIMENTO/ INCOMPATIBILIDADES/ TITULAR DE CARGO POLÍTICO

21311

Lei nº 31/95, de 18 Agosto

Publicado no DR IS-A, nº 190, de 18/8/95

Altera o Código do IRS.

CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS SINGULARES (CIRS)/ INTERPRETAÇÃO AUTÊNTICA

DECRETOS-LEIS

18324

Decreto-Lei nº2/95, de 14 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 12, de 14/1/95

Altera o Decreto-Lei nº 453/88, de 13 Dezembro (revê o regime jurídico do Fundo de Regularização da Dívida Pública).

FUNDO DE REGULARIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

18153

Decreto-Lei nº17/95, de 27 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 23, de 27/1/95

Altera o Decreto-Lei nº 125/90, de 16 de Abril (fixa o regime jurídico das obrigações hipotecárias).

OBRIGAÇÕES HIPOTECÁRIAS

18057

Decreto-Lei nº20/95, de 28 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 24, de 28/1/95^a

Altera os valores da remuneração mínima mensal.

SALÁRIO MÍNIMO

504228

Decreto-Lei nº40-A/95, de 11 de Fevereiro
Publicado no DR IS, nº 35 (Supl), de 11/2/95

Estabelece os vencimentos e outras prestações remuneratórias dos trabalhadores da Administração Pública para 1995.

ACTUALIZAÇÃO SALARIAL/ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/ FUNCIONÁRIO PÚBLICO/ GRATIFICAÇÃO/ PENSÕES/ REMUNERAÇÕES

18552

Decreto-Lei nº37/95, de 14 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 38, de 14/2/95

Altera os Códigos do IRS e do IRC

EVASÃO FISCAL/ CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS COLECTIVAS (CIRC)/ CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS SINGULARES (CIRS)

18553

Decreto-Lei nº38/95, de 14 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 38, de 14/2/95

Altera o Decreto-Lei nº 199/88, de 31 de Maio (estabelece normas relativas à indemnização sobre reforma agrária.

INDEMNIZAÇÃO SOBRE REFORMA AGRÁRIA/ REFORMA AGRÁRIA

18744

Decreto-Lei nº45/95, de 2 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 52, de 2/3/95

Estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 1995

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL/ ORÇAMENTO DO ESTADO

18774

Decreto-Lei nº 47/95, de 10 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 59, de 10/3/95

Altera o Código de Processo Tributário.

CÓDIGO DE PROCESSO TRIBUTÁRIO

19326

Decreto-Lei nº 71/95, de 15 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 89, de 15/4/95

Estabelece as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do Governo.

ORÇAMENTO DO ESTADO/ ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS

19327

Decreto-Lei nº 72/95, de 15 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 89, de 15/4/95

Regula as sociedades de locação financeira.

INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO/ SOCIEDADE DE LOCAÇÃO FINANCEIRA

19523

Decreto-Lei nº 73/95, de 19 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 92, de 19/4/95

Procede à interpretação autêntica do Decreto-Lei nº 380/93, de 15 de Novembro (estabelece regras relativas à aquisição de acções representativas do capital das sociedades a reprivatizar).

AQUISIÇÃO DE ACÇÕES/ CAPITAL SOCIAL/ CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS/ CÓDIGO DO MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS/ PRIVATIZAÇÃO/ INTERPRETAÇÃO AUTÊNTICA

19882

Decreto-Lei nº100/95, de 19 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 116, de 19/5/95

Altera o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado e respectiva legislação complementar.

CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO (IVA)

19883

Decreto-Lei nº101/95, de 19 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 116, de 19/5/95

Altera o Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro (estabelece o novo regime de empreitada de obras públicas).

REGIME JURÍDICO DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

19954

Decreto-Lei nº105/95, de 20 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 117, de 20/5/95

Altera o Decreto-Lei nº 90/92, de 21 de Maio (regulamenta o funcionamento do Conselho Económico e Social).

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL/ SENHAS DE PRESENÇA/
SUBSIDIO DE TRANSPORTE

20074

Decreto-Lei nº113/95, de 25 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 121, de 25/5/95

Altera o Decreto-Lei nº 275-A/93, de 9 de Agosto (regulamenta o regime de tesouraria do Estado e cria o documento único de cobrança), e o Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho (estabelece o regime da administração financeira do Estado).

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA/ CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS/
CONTABILIDADE PÚBLICA/ RECEITA PÚBLICA/ RELEVAÇÃO
FINANCEIRA/ DOCUMENTO ÚNICO DE COBRANÇA

20568

Decreto-Lei nº140/95, de 14 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 136, de 14/6/95

Altera o Regime Jurídico das Infracções Fiscais não Aduaneiras (RJIFNA), aprovado pelo Decreto-Lei nº 20-A/90, de 15 de Janeiro.

REGIME JURÍDICO DAS INFRACÇÕES FISCAIS NÃO ADUANEI-
RAS (RJIFNA)/ INFRACÇÕES FISCAIS NÃO ADUANEIRAS

20655

Decreto-Lei nº149/95, de 24 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 144, de 24/6/95

Altera o regime jurídico do contrato de locação financeira.

CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA/ REGIME JURÍDICO DO
CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA

21006

Decreto-Lei nº163/95, de 13 de Julho

Publicado no DR IS-A, nº 160, de 13/7/95

Altera o Código Civil.

CÓDIGO CIVIL

21012

Decreto-Lei nº165/95, de 15 de Julho

Publicado no DR IS-A, nº 162, de 15/7/95

Altera o Código de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei nº 154/91, de 23 de Abril

CÓDIGO DE PROCESSO TRIBUTÁRIO

21063

Decreto-Lei nº175/95, de 21 de Julho

Publicado no DR IS-A, nº 167, de 21/7/95

Altera o Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro (define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública.

TRANSFERÊNCIA DE PESSOAL/ RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO

21199

Decreto-Lei nº200/95, de 31 de Julho

Publicado no DR IS-A, n.º 175, de 31/7/95

Altera o Decreto-Lei n.º 45/95, de 2 de Março (estabelece normas de execução do Orçamento do estado para 1995).

CONTRATO DE TRABALHO A TERMO CERTO/ ESTABELECIMENTOS DE ENSINO/ EXECUÇÃO ORÇAMENTAL/ ORÇAMENTO DO ESTADO/ PESSOAL AUXILIAR

21279

Decreto-Lei n.º 207/95, de 14 de Agosto
Publicada no DR IS-A, n.º 187, de 14/8/95

Aprova o Código do Notariado.

CÓDIGO DO NOTARIADO

21291

Decreto-Lei n.º 211/95, de 17 de Agosto
Publicada no DR IS-A, n.º 189, de 17/8/95

Altera o Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro (estabelece um novo regime para as contas poupança-habitação).

CONTA POUPANÇA HABITAÇÃO

DECRETOS LEGISLATIVOS REGIONAIS

18072

Decreto Legislativo Regional n.º 1/95/A, de 31 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, n.º 26, de 31/1/95

Aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 1995.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO (AÇORES)/ ORÇAMENTO REGIONAL (AÇORES)

18838

Decreto Legislativo Regional n.º 1/95/M, de 14 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, n.º 38(Supl), de 14/2/95

Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1995.

MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO REGIONAL (MADEIRA)/ ORÇAMENTO REGIONAL (MADEIRA)

18573

Decreto Legislativo Regional n.º 2/95/A, de 20 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, n.º 43, de 20/2/95

Cria o Sistema de Incentivos da Região Autónoma dos Açores (SIRAA).

QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO II (QCA II)/ SISTEMA DE INCENTIVOS DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES (SIRAA)

19119

Decreto Legislativo Regional n.º 4/95/A, de 29 de Março

Publicado no DR IS-A, n.º 75, de 29/3/95

Altera o Decreto Legislativo Regional n.º 33/84/A, de 6 de Novembro (adapta à Região Autónoma dos Açores o Decreto n.º 77/84, de 8 de Março, que estabelece o regime de delimitação e da coordenação das actualizações da administração central e local em matéria de investimentos públicos).

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ ADMINISTRAÇÃO CENTRAL/ ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/ AUTARQUIAS LOCAIS/ HABITAÇÃO SOCIAL/ INVESTIMENTO PÚBLICO

OUTROS ACTOS NORMATIVOS

DECRETOS REGULAMENTARES REGIONAIS

18343

Decreto Regulamentar Regional nº 2/95/M, de 20 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 17, de 20/1/95

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 10/94/M, de 3 de Outubro [adapta à Região autónoma da Madeira o Decreto-Lei nº 184/94, de 1 de Julho, que cria o Programa de apoio à Modernização do Comércio (PROCOM)].

MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ PROGRAMA DE APOIO À MODERNIZAÇÃO DO COMÉRCIO (PROCOM)

18538

Decreto Regulamentar Regional nº 2/95/A, de 6 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 31, de 6/2/95

Estabelece disposições relativas à execução do Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 1995.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (AÇORES)/ ORÇAMENTO REGIONAL (AÇORES)

19815

Decreto Regulamentar Regional nº 13/95/M, de 11 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 109, de 11/5/95

Executa o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1995.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (MADEIRA)/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ ORÇAMENTO REGIONAL (MADEIRA)

RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE MINISTROS

18167

Resolução do Conselho de Ministros 1-A/95, de 11 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 9 (Supl), de 11/1/95

Autoriza o Governo a celebrar uma linha de crédito.

AUTORIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO/ DÍVIDA PÚBLICA/ LINHA DE CRÉDITO

18168

Resolução do Conselho de Ministros 1-B/95, de 11 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 9 (Supl), de 11/1/95

Autoriza a emissão de empréstimos internos, de médio e longo prazos, amortizáveis, denominados e representados por obrigações do Tesouro (OT).

AUTORIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO/ EMPRÉSTIMO INTERNO/ OBRIGAÇÕES DO TESOURO/ DÍVIDA PÚBLICA

18169

Resolução do Conselho de Ministros 1-C/95, de 11 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 9 (Supl), de 11/1/95

Autoriza a República a contrair empréstimos externos, amortizáveis, representados por obrigações, notas, outros títulos ou contratos.

AUTORIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO/ EMPRÉSTIMO EXTERNO/ DÍVIDA PÚBLICA/ OBRIGAÇÕES/ NOTAS/ CONTRATOS

18170

Resolução do Conselho de Ministros 1-D/95, de 11 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 9 (Supl), de 11/1/95

Autoriza a emissão, no ano económico de 1995, de certificados especiais de dívida pública a favor do *sinking fund*, para o efeito constituído pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública.

AUTORIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO/ CERTIFICADOS ESPECIAIS/
DÍVIDA PÚBLICA/ FUNDO DE REGULARIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

18171

Resolução do Conselho de Ministros 1-E/95, de 11 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, n.º 9 (Supl), de 11/1/95

Autoriza a emissão de um empréstimo interno, amortizável, denominado “*Obrigações do Tesouro — OTRV, 1995/1999.*”

AUTORIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO/ EMPRÉSTIMO INTERNO/
OBRIGAÇÕES DO TESOURO/ DÍVIDA PÚBLICA

18172

Resolução do Conselho de Ministros 1-F/95, de 11 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, n.º 9 (Supl), de 11/1/95

Autoriza a emissão, no ano económico de 1995, certificados de aforro.

AUTORIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO/ CERTIFICADOS DE AFORRO/
DÍVIDA PÚBLICA

19087

Resolução do Conselho de Ministros 25-A/95, de 24 de Março
Publicado no DR IS-B, n.º 71, de 24/3/95

Aprova a distribuição de subsídios e indemnizações compensatórias previstas no Orçamento do Estado para 1995.

CAMINHOS DE FERRO PORTUGUESES, E. P. (CP)/ COMPANHIA
CARRIS DE FERRO DE LISBOA (CARRIS)/ INDEMNIZAÇÃO COM-

PENSATÓRIA/ LUSA AGÊNCIA DE INFORMAÇÃO/ METROPOLITANO DE LISBOA/ RÁDIO TELEVISÃO PORTUGUESA (RTP)/ RADIODIFUSÃO PORTUGUESA (RDP)/ SOCIEDADE DE TRANSPORTES COLECTIVOS DO PORTO (STCP)/ SUBSÍDIOS/ TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES (TAP)/ TRANSPORTES TEJO (TRANSTEJO)

19251

Resolução do Conselho de Ministros 34/95, de 10 de Abril
Publicado no DR IS-B, n° 85, de 10/4/95

Autoriza o governo a contrair empréstimos internos.

AUTORIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMO/ EMPRÉSTIMO INTERNO/ DÍVIDA PÚBLICA

20820

Resolução do Conselho de Ministros 62/95, de 30 de Junho
Publicado no DR IS-B, n° 149, de 30/6/95

Estabelece as condições de reprivatização do capital social da Sociedade Nacional dos Armadores de Bacalhau, S. A., e aprova o respectivo caderno de encargos.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES/ CADERNO DE ENCARGOS/ REPRIVATIZAÇÃO/ SOCIEDADE NACIONAL DOS ARMADORES DE BACALHAU

PORTARIAS

17883

Portaria n°31/95, de 12 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, n° 10, de 12/1/95

Estabelece o regime de aplicação da acção “Transformação e comercialização de produtos agrícolas e silvícolas — Regulamentos (CEE) n°(s) 866/90 e 867/90”, integrada na medida “Transformação e comercia-

lização de produtos agrícolas e silvícolas” do Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF).

PROGRAMA DE APOIO À MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA E FLORESTAL (PAMAF)/ TRANSFORMAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS E SILVÍCOLAS

18214

Portaria nº 73/95, de 27 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 23, de 27/1/95

Prorroga o prazo excepcional de candidatura previsto no nº 1 do artigo 53º da portaria nº 809-A/94, de 12 de Setembro (aprova o Regulamento de Aplicação da Medida de Infra-Estruturas do Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF)).

EXPLORAÇÃO AGRÍCOLA/ PROGRAMA DE APOIO À MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA E FLORESTAL (PAMAF)

18071

Portaria nº 87/95, de 31 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 26, de 31/1/95

**ADMINISTRAÇÃO CENTRAL/ ADMINISTRAÇÃO LOCAL/
PENSÃO DE APOSENTAÇÃO/ PENSÃO DE REFORMA/ PENSÃO DE SOBREVIVÊNCIA/ PENSÃO DE VELHICE/ REMUNERAÇÕES/ SUBSÍDIO DE REFEIÇÃO/ SUBSÍDIO DE VIAGEM**

18509

Portaria nº 102/95, de 2 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 28, de 2/2/95

Fixa as taxas de juros compensatórios nos impostos especiais de consumo IEC.

**IMPOSTO ESPECIAL DE CONSUMO/ JUROS COMPENSATÓRIOS/
TAXA**

18565

Portaria nº 151/95, de 16 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 40, de 16/2/95

Estabelece normas sobre as contribuições para o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo em 1995.

CAIXA CENTRAL DE CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO/ FUNDO DE GARANTIA DO CRÉDITO AGRÍCOLA MÚTUO

19549

Portaria nº 332/95, de 20 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 93, de 20/4/95

Fixa o prazo de cobrança do imposto municipal sobre veículos relativos ao ano de 1996.

IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE VEÍCULOS

20086

Portaria nº 504/95, de 26 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 122, de 26/5/95

Determina que seja comunicado aos concorrentes preteridos nas empreitadas e fornecimentos de obras públicas a respectiva preterição devidamente fundamentada.

CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS/ CONCURSO DE FORNECIMENTO/ OBRAS PÚBLICAS/ REGIME DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS/ NOTIFICAÇÃO DOS CONCORRENTES PRETERIDOS

DESPACHOS NORMATIVOS

18548

Despacho Normativo nº 7/95, de 13 de Fevereiro

Entidade: MIE

Publicado no DR IS-B, nº 37, de 13/2/95

Altera o Despacho Normativo nº 545/94, de 29 de Julho, que regulamenta o Sistema de Incentivos a Estratégias de Empresas Industriais (SINDEPEDIP).

QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO II (QCA II)/ SISTEMA DE INCENTIVOS A ESTRATÉGIAS DE EMPRESAS INDUSTRIAIS (SINDEPEDIP)

19640

Despacho Normativo nº 21/95, de 2 de Maio

Entidade: MF

Publicado no DR IS-B, nº 101, de 2/5/95

Fixa em 6419 lugares a quota global de descongelamento da administração central para 1995.

QUOTA DE DESCONGELAMENTO DE ADMISSÕES NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

INSTRUÇÕES

17719

Instruções nº 1/94 (2ª Secção)

Publicado no DR IIS, nº 7, de 9/1/95

Instruções para a organização e documentação das contas dos Serviços Municipalizados e das Federações de Municípios.

CONTA DE GERÊNCIA/ FEDERAÇÃO DE MUNICÍPIOS/ INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS/ ORGANIZAÇÃO DA CONTA DE GERÊNCIA/ SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS

RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

18152

Resolução ASLR nº 2/95/M, de 25 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 21, de 25/1/95

Ratifica o parecer da 2ª Comissão Especializada sobre o Orçamento do estado para 1995.

AVAL DO ESTADO/ BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTO (BEI)/ CALAMIDADE PÚBLICA/ EMPRÉSTIMO EXTERNO/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ ORÇAMENTO DO ESTADO/ RATIFICAÇÃO

18067

Resolução ASLR nº 1/95/A, de 28 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 24, de 28/1/95

Aprova a conta de gerência da Assembleia Legislativa Regional dos Açores referente ao ano de 1992.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ CONTA DE GERÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DOS AÇORES

18066

Resolução ASLR nº 3/95/M, de 28 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 24, de 28/1/95

Aprova a Conta da Região Autónoma da Madeira referente ao ano de 1992.

APROVAÇÃO DA CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA (MADEIRA)/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

18851

Resolução ASLR nº 4/95, de 28 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 50, de 28/2/95

Aprova o Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da região Autónoma da madeira para o ano de 1995.

MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ PLANO DE INVESTIMENTO E DESPESA DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DA REGIÃO AUTÁRQUICA DA MADEIRA (PIDDAR)

18945

Resolução ASLR n.º 3/95/A, de 23 de Março
Publicado no DR IS-B, n.º 70, de 23/3/95

Aprova o Plano Regional para o ano de 1995.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ APROVAÇÃO DO PLANO REGIONAL (AÇORES)/ PLANO REGIONAL (AÇORES)

19091

Resolução ASLR n.º 5/95/A, de 25 de Março
Publicado no DR IS-B, n.º 72, de 25/3/95

Aprova o orçamento da Assembleia Legislativa Regional da Madeira para o ano de 1995.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ ORÇAMENTO DA ASSEMBLEIA REGIONAL (MADEIRA)/ APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO DA ASSEMBLEIA REGIONAL (MADEIRA)

19638

Resolução ASLR n.º 7/95/A, de 3 de Maio
Publicado no DR IS-B, n.º 102, de 3/5/95

Aprova o relatório e a conta da Assembleia Legislativa Regional da Madeira referentes ao ano de 1993.

CONTA DA ASSEMBLEIA REGIONAL (MADEIRA)/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ APROVAÇÃO DA CONTA DA ASSEMBLEIA REGIONAL (MADEIRA)

19890

Resolução ASLR nº 10/95/A, de 19 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 116, de 19/5/95

Aprova a conta de gerência da Assembleia Legislativa Regional dos Açores referente ao ano de 1993.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ APROVAÇÃO DA CONTA DE GERÊNCIA DA ASSEMBLEIA REGIONAL (AÇORES)/ ASSEMBLEIA REGIONAL (AÇORES)/ CONTA DE GERÊNCIA DA ASSEMBLEIA REGIONAL (AÇORES)

19891

Resolução ASLR nº 11/95/A, de 19 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 116, de 19/5/95

Aprova a Conta da Região referente ao ano de 1992.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ APROVAÇÃO DA CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA (AÇORES)/ CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA (AÇORES)

21224

Resolução ASLR nº 11-A/95/M, de 26 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 171, de 26/7/95

Aprova o 1º Orçamento Suplementar da Assembleia Legislativa Regional para o ano de 1995.

ANO 1995/ APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO DA ASSEMBLEIA REGIONAL (MADEIRA)/ ASSEMBLEIA REGIONAL (MADEIRA)/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA/ ORÇAMENTO SUPLEMENTAR

DESPACHOS CONJUNTOS

19797

Despacho Conjunto, de 22 de Fevereiro

Entidade: PCM/ MF/ MPTA

Publicado no DR IIS, n° 113 p 5247, de 16/5/95

Dá nova redacção ao n° 2 do Despacho Conjunto de 1 de Agosto de 1994, publicado no diário da república n° 198, de 27 de Agosto de 1994.

GABINETE DE APOIO TÉCNICO (GAT)/ INTERVENÇÃO OPERACIONAL FORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/ PROGRAMA INTEGRADO FORMAÇÃO MODERNIZAÇÃO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFAP)/ QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO II (QCA II)

20537

Despacho Conjunto, de 31 de Maio

Entidade: ME/ MESS

Publicado no DR IIS, n° 147 p 7138, de 28/6/95

Determina a criação da Instância Nacional de Coordenação do programa Comunitário para o Desenvolvimento da Formação Profissional — Leonardo, que funcionará no âmbito do IEFP, bem como a sua composição e competência.

INSTÂNCIA NACIONAL DE COORDENAÇÃO/ INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (IEFP)/ PROGRAMA LEONARDO DA VINCI/ UNIDADE DE GESTÃO/ LEONARDO DA VINCI (PROGRAMA COMUNITÁRIO)

20715

Despacho Conjunto, de 12 de Junho

Entidade: MPAT/ MIE/ MESS

Publicado no DR IIS, n° 149 p 7258, de 30/6/95

Criação na unidade de gestão da intervenção operacional de iniciativa comunitária RESIDER II; e respectiva composição e competência.

INTERVENÇÃO OPERACIONAL RESIDER II/ PROGRAMA COMUNITÁRIO RESIDER/ QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO II (QCA II)/ UNIDADE DE GESTÃO/ RESIDER II (PROGRAMA COMUNITÁRIO)

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS

AVISOS

18386

Aviso da DGCI, de 19 de Janeiro

Publicado no DR IIS, n.º 39, de 15/2/95 (Pág. 1773)

Publicação Integral da Tabela Geral do Imposto de Selo.

IMPOSTO DO SELO/ TABELA

18450

Aviso da DGCI, de 16 de Fevereiro

Publicado no DR IIS, n.º 40, de 16/2/95 (Pág. 1831)

Publicação das Tabelas I a IV do Regulamento do Imposto Municipal sobre Veículos, aprovado pelo Decreto-Lei 143/78, de 12 de Junho.

IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE VEÍCULOS

19059

Aviso da CMOPP, de 20 de Fevereiro

Publicado no DR IIS, n.º 74 (Supl), de 28/3/95

Para efeitos de aplicação das fórmulas de revisão de preços, a que se refere o art.º 12º do Decreto-Lei n.º 348-A/86, de 16 de Outubro, publicação dos valores relativos aos meses de Julho, Agosto e Setembro de 1994 dos índices de mão-de-obra e de materiais com Base 100 em Março de 1968 e de materiais com Base 100 em Dezembro de 1991.

CONSELHO DE MERCADOS DE OBRAS PÚBLICAS E PARTICULARES (CMOPP)/ CONTRATO DE EMPREITADA/ CUSTOS DE MÃO-DE-OBRA/ CUSTOS DE MATERIAL/ PREÇOS

20111

Aviso da IFADAP, de 24 de Março

Publicado no DR IIS, n.º 124, de 29/5/95 (Pág. 5763)

Publicação dos subsídios, subvenções, bonificações, ajudas e incentivos atribuídos a pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, pagos no âmbito da actividade do IFADAP, relativo ao 1º semestre de 1994.

AJUDA FINANCEIRA/ INCENTIVOS FINANCEIROS/ INSTITUIÇÃO PARTICULAR/ INSTITUTO FINANCEIRO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA PORTUGUESA (IFADAP)/ SUBSÍDIOS

20459

Aviso da DGDR, de 1 de Junho

Publicado no DR IIS, n.º 142, de 22/6/95 (Pág. 6838)

Atribuição pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional de diversas participações financeiras aos projectos de investimento apresentados por diversos promotores, no âmbito do Programa RETEX.

APOIO FINANCEIRO/ DIRECÇÃO-GERAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (DGDR)/ PROGRAMA COMUNITÁRIO RETEX/ SUBSÍDIOS/ RETEX (PROGRAMA COMUNITÁRIO)

ARQUIVO HISTÓRICO

CONTOS DO REINO E CASA*

— PARTE II —

JUDITE CAVALheiro PAIXÃO

MARIA ALEXANDRA LOURENÇO

APRESENTAÇÃO DE
ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO

* Estudo apresentado no 10º Congresso Brasileiro de Arquivologia - 27/XII a 3/XII/94

(continuação do nº anterior)

3. DESCRIÇÃO DOCUMENTAL

Uma vez organizada a documentação, empreendemos a sua descrição, isto é a extracção dos elementos formais pré-determinados para a elaboração dos instrumentos de descrição.

Para a definição dos elementos a extrair recorreremos à ISAD(G)¹, dando início, em paralelo, a uma pequena aplicação informática, que nos facilitasse o tratamento dos dados, cujo produto final não é aqui apresentado por manifesta incapacidade temporal para a sua conclusão. Limitamo-nos à apresentação de pequenos quadros ordenados segundo a classificação estabelecida para as séries, que não corresponde, ainda à aplicação da ISAD(G).

Como consideração final gostaríamos de referir que tão importante quanto a análise da estrutura, importa reanalisar o glossário da norma ISAD(G), tomando em linha de conta que se os níveis contemplados vão ao encontro da prática arquivística, as definições de cada nível têm de ser abrangentes, de forma a adaptarem-se a diferentes necessidades arquivísticas.

Importa referir a necessidade de se continuarem os trabalhos de normalização de terminologia arquivística, tendo, contudo, presente que os mesmos conceitos podem conter práticas diferenciadas e que subjacente à descrição está a organização e que esta se subordina a correntes de pensamento arquivístico nem sempre concordantes.

¹ General International Standard Archival Description

3.1 INVENTÁRIO

3.1.1. QUADRO DE CLASSIFICAÇÃO

1. ADMINISTRAÇÃO DO PESSOAL DOS CONTOS

1.1 Provitamento

S1 - Livros de provitamento dos oficiais dos Contos do Reino e Casa

1.2 Cadastro

S2 - Livros do ponto dos oficiais dos Contos do Reino e Casa

2. FISCALIZAÇÃO DOS OFICIAIS DO RECEBIMENTO

2.1 Registo de fianças

S3 - Livros de fianças

2.2 Fiscalização das contas

S4 - Processos de contas

3. CONTROLO DE RECEITAS E DESPESAS

3.1 Registo de receitas e despesas da Fazenda Real

S5 - Livros de receita e despesa da Fazenda Real e Casa de Bragança

S6 - Livros de conta corrente

S7 - Relações de rendimento dos oficiais

3.2 Registo de receitas e despesas das Comarcas e Almoxarifados

S8 - Livros do Tombo

4. ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIAL DA FAZENDA REAL

4.1 Edificação do património

S9 - Processos de edificação

4.2 Aquisição de património

S10 - Títulos da Fazenda

3.1.2. INVENTÁRIO

CONTOS DO REINO E CASA / ERÁRIO RÉGIO	
Cód. 1.1	Clas.: Administração do Pessoal dos Contos. Provimiento.
Cód.: S1	Série: Livros de provimento dos Oficiais dos Contos do Reino e Casa.
Datas Extremas: 1756 - 1761	
Conteúdo Funcional: Registo de “provimento” dos oficiais dos Contos do Reino e Casa a cargo do Cartório dos Contos do Reino e Casa.	
Tipologia: Cada registo é composto por: provimento do Conselho da Fazenda (cartas de propriedade de ofício, alvarás de mercê), despacho do contador-mor para registo, declaração do oficial do registo do cartório dos Contos em como foi registado e conferido, assinatura do guarda-mor dos Contos, do oficial de registo do cartório e do provido no cargo.	
Complementaridade Funcional e Informativa: Livro do ponto (S2, CC22).	

Unidades de Instalação		
Cota	Título	Datas Extremas
CC23	Livro do registo dos provimentos dos oficiais dos Contos ²	16-02-1756 12-12-1761

² Contém índice onomástico dos oficiais dos Contos do Reino e Casa

CONTOS DO REINO E CASA / ERÁRIO RÉGIO			
Cód. 1.2	Clas.:	Clas.: Administração do Pessoal dos Contos. Cadastro.	
Cód.: S2	Série: Livro do ponto dos Oficiais dos Contos do Reino e Casa.		
Datas Extremas: [pós 1755] - [pós 1789]			Peças: 1
U.I.: 1			
Conteúdo Funcional: Registo da nomeação e progressão na carreira (“cadastro”) dos oficiais dos Contos do Reino e Casa, a cargo do cartório dos Contos.			
Tipologia: Cadastro			
Complementaridade Funcional e Informativa: Livro de provimento (S1, CC23).			

Unidades de Instalação		
Cota	Título	Datas Ex- tremas
CC22	Livro do ponto dos oficiais dos Contos do Reino e Casa nos anos de 1701 a 1761 ³ .	[pós 1755]- 15-6-1795

³ Contém índice onomástico dos oficiais dos Contos do Reino e Casa e, em apenso, recibo da entrega do livro por António Caetano de Abreu Ravasco Tavares, de 29-11-1774.
Livro reconstituído por o anterior se ter queimado no incêndio, conforme explicitado no aditamento do fl.58.

CONTOS DO REINO E CASA / ERÁRIO RÉGIO			
Cód.	Clas.:	Clas.: Fiscalização dos oficiais do recebimento. Registo de fianças.	
2.1			
Cód.:	S3	Série: Livros de fianças	
Datas Extremas:	1756 - 1761	Peças: 2	U.I.: 1
Conteúdo Funcional: Registo dos oficiais do recebimento e dos respectivos prazos de prestação de serviço, contabilização das receitas provenientes do pagamento de fiança, para exercício de cargo, por período de nomeação.			
Tipologia: Cada registo é constituído por provimento, título do termo, termo de fiança.			
Disposições Legais: Regimento dos Contos do Reino e Casa de 03.09.1627, cap. 8.			
Complementaridade Funcional e Informativa: Livro de registo onde se lançavam todos os cargos de recebimento referentes às rendas, contratos e execuções.			

Unidades de Instalação		
Cota	Título	Datas Extremas
CC40 ⁴	Livro das fianças prestadas ao pagamento dos direitos das mercês dos officios nos anos de 1756 a 1761.	16-01-1756 27-11-1761
	Livro das fianças prestadas ao pagamento dos direitos das mercês dos officios nos anos de 1756 a 1762.	01-07-1756 01-03-1762

⁴ Contém dois volumes metidos numa mesma encadernação, ambos com índice dos officios

CONTOS DO REINO E CASA / ERÁRIO RÉGIO

Cód. Clas.: 2.2	Clas.: Fiscalização dos oficiais do recebimento. Fiscalização das contas.	
Cód.: S4	Série: Processos de Contas	
Datas Extremas: pós 21-7-1746 / 12-12-1786		
Processos: 15	Peças: 115	U.I (livros e pastas): 38
Conteúdo Funcional: Fiscalização das contas através da toma e visto de contas dos oficiais do recebimento responsáveis pela cobrança e arrecadação do património real, para efeitos de quitação.		
Tipologia: processo constituído por assento de encerramento, relação jurada ao Conselho da Fazenda, despacho do Conselho da Fazenda, nomeação de comissão de conta, encerramento de conta, resumo de conta, certidão dos Provedores das Ementas, certidões, conhecimentos em forma, autos de justificação, relatório, acórdão, carta de quitação.		
Ordenação: cronológica (determinada pela data de entrada nos Contos do Reino e Casa - assento de encerramento dos livros).		
Disposições Legais: Regimento dos Contos do reino e Casa de 03.09.1627 ⁵		

Processos	Datas ⁶	Unidades de Instalação		
		Cota	Título	Datas ⁷
1 - Processo de contas do Almojarife Geral dos Mantimentos do Exército na Praça de Elvas.	[pós-14-7-1960]	CC38	Livro do assentamento das certidões e mandados de despesa e mais papeis tocantes à conta do Almojarifado Geral dos Mantimentos do Exército na Praça de Elvas. ⁸	1-5-1653 / [pós-14-7-1960]

⁵ Para complemento desta informação vidé índice cronológico da legislação.

⁶ Datas extremas do processo: data inicial - data de entrada nos Contos, retirada do assento de encerramento; data final - data de passagem de quitação ou de averbamentos.

Na ausência do assento de encerramento que marca a entrada nos Contos ou da petição de toma de conta, optou-se por indicar “pós-data do último registo de assentamento de receita ou despesa referenciado”.

⁷ Datas extremas da unidade de instalação: sempre que existente indica-se a data do termo de abertura como data inicial; a data final corresponde à do último registo, averbamento ou menção de qualquer data relacionada com a toma de conta.

⁸ Contém índice das despesas. Assentamento de mandados do vedor geral e do contador geral, certidões, conhecimentos em forma relativos a bens e numerário entregues ao almojarife geral, registados e de que se passou certidão.

Processos	Datas	Unidades de Instalação		
		Cota	Título	Datas
2 - Processo de contas do Guarda Reposte de Casa Real, Manuel da Cunha e Sousa.	[pós 21-7-1746]	CC43	Livro da receita e despesa do Guarda Reposte da Casa Real, Manuel da Cunha e Sousa. Ano de 1740 ⁹	18-5-1740 / 21-7-1746
3 - Processo de contas do tesoureiro do Conselho Ultramarino, João Caetano Correa	[pós 1751] / 4-9-1771	CC25	Livro dos ordenados do Conselho Ultramarino e família no ano de 1750 ¹⁰ .	24-3-1750 / 16-3-1754
		CC26	Livro dos ordenados do Conselho Ultramarino e família no ano de 1751.	22-1-1751 / 12-11-1753
		CC27	Livro dos ordenados do Conselho Ultramarino e família no ano de 1752.	12-1-1752 / 4-9-1771
4 - Processo de contas do tesoureiro da Alfândega de Lisboa Francisco da Costa Sollano	[pós-1775]	CC14	Livro dos ordenados dos oficiais dos Contos do Reino e Casa no ano de 1752 ¹¹	16-1-1752 / 14-3-1753
		CC15	Livro dos ordenados dos oficiais dos Contos do reino e casa no ano de 1754.	6-9-1754 / 5-9-1755

⁹ Contém índice.Registo da carta de propriedade do Guarda Reposte e Título de Provimto.

¹⁰ Contém índice onomástico.

¹¹ Contém índice onomástico dos oficiais dos Contos, assim como o CC15,CC16,CC17,CC18,CC19,CC20,CC21.

Processos	Datas	Unidades de Instalação		
		Cota	Título	Datas
5 - Processo de contas do tesoureiro da Casa da Moeda, Bernardo dos Santos Nogueira nos anos de 1749 a 1751.	18-8-1756 / 9-11-1757	CC39	Livro da despesa geral ¹² .	[ant. 18-8-1756] / 9-11-1757
6 - Processo de contas de António Vaz Coimbra, tesoureiro dos Depósitos dos Contos do Reino e Casa de 2 de Novembro de 1755 até 15 de Fevereiro de 1759	6-3-1759 / 7-7-1791	CC3	Livro da despesa	6-3-1759 / 9-12-1779
		CC7	Livro da receita	17-1-1756 / 19-6-1782
		CC16	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa no ano de 1756 ¹³ .	17-7-1756 / 6-3-1759
		CC17	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa no ano de 1757.	17-12-1757 / 19-4-1771
		CC18	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa no ano de 1758.	29-1-1758 / 7-7-1791

¹²Contém índice, bem como vales de receita e de despesa doutros livros:Lº da folha de pagamentos de ordenados, Lº do ouro em pó vindo do Estado do Brasil, Lº do ouro em barra, Lº da compra do ouro, Lº dos direitos dos diamantes, Lº dos materiais.

¹³Disposições Legais: Alvará de 29.12.1753, Alvará de 4.1.1754, Decreto de 20.03.1754.Aplicam-se, igualmente, ao CC17, CC18, CC19, CC20.

Processos	Datas	Unidades de Instalação		
		Cota	Título	Datas
7 - Processo de Contas do feitor da Alfândega de Ponta Delgada.	15-11-1759 / [pós - 15-11-1759]	CC37	Livro da despesa do feitor da Alfândega de Ponta Delgada Miguel Veloso de Araújo no ano de 1705.	2-2-1706 / [pós- 15-11- 1759]
8 - Processo de contas dos tesoureiros gerais das sisas do Reino e seus depósitos, António Xavier Soeiro e seu irmão de 1752 a 1759.	[pós - 1759/1797]	CC35	Livro da conta corrente ¹⁴	[pós - 1759/1797]
9 - Processo de contas de Francisco da Fonseca e Sousa tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 18 de Dezembro de 1748 até 18 de Julho de 1752	3-8-1759/ 22-3-1773	CC1	Livro de despesa e arrecadação	8-3-1762 / 22-3-1773
		CC10	Livro da receita	15-5-1761 / 9-3-1782
		CC13	Processo de quitação	3-8-1759 / 7-9-1761

¹⁴ Contém índice alfabético por almoxarifados das consignações, esmolas ordinárias, ordenados, juros e tenças.

Processos	Datas	Unidades de Instalação		
		Cota	Título	Datas
10 - Processo de contas de Jerónimo Gonçalves Victorio, tesoureiro dos Depósitos dos Contos do Reino e Casa de 16 de Fevereiro de 1759 até 8 de Maio de 1761	19-12-1761 / 7-7-1791	CC4	Livro da despesa ¹⁵	19-12-1761 / 14-10-1773
		CC9	Livro da receita	27-4-1759 / 23-9-1779
		CC19	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa no ano de 1759.	27-11-1759 / 23-8-1787
		CC20	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa no ano de 1760.	13-10-1760 / 7-7-1791
		CC8	Livro para a entrada no cofre dos dinheiros pertencentes ao recebimento do tesoureiro dos Depósitos dos Contos do Reino e Casa, ano de 1759.	10-3-1759 / 10-1-1761

¹⁵ Contém os seguintes documentos em folhas soltas: requerimento de passagem de certidão de conta, petição de quitação.

Processos	Datas	Unidades de Instalação		
		Cota	Título	Datas
11 - Processo de contas de António Vaz Coimbra, tesoureiro dos Depósitos dos Contos do Reino e Casa de 20 de Julho de 1752 até ao fim de Outubro de 1755.	6-3-1762 / 31-10-1797	CC2	Livro de despesa	12-3-1762 / 31-10-1797
12 - Processo de contas do tesoureiro das despesas do Conselho da Fazenda e mais tesourarias a ele anexas, Luís Cadot no triénio com início em 1 de Janeiro de 1759	23-11-1762 / 23-9-1772	CC28	Livro do assentamento das ordinárias impostas nos contratos	7-3-1759 / 14-11-1761
		CC29	Livro da receita do dinheiro da Igreja de Nossa Sra. da Conceição da Corte.	1-2-1761 / 22-2-1761
		CC30	Livro da receita do 1/2% dos contratos	7-3-1759 / 2-2-1762
		CC31	Livro da receita do rendimento do tesoureiro mor	7-3-1759 / 29-9-1762
		CC32	Livro das despesas para a receita geral	8-3-1759 / 23-9-1772
		CC34	Relações de cobranças	
		CC33	Processo de quitação	9-12-1761 / 23-11-1762

Processos	Datas	Unidades de Instalação		
		Cota	Título	Datas
13 - Processo de contas de António Vaz Coimbra, tesoureiro dos Depósitos dos Contos do Reino e Casa desde 9 de Maio até final de Dezembro de 1761	9-3-1768 / 31-10-1797	CC5	Livro de despesa	[ant. 26-9-1768] / 31-10-1797
		CC21	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa no ano de 1761	18-1-1761 / 4-11-1768
		CC6	Processo de quitação	9-3-1768 / 7-3-1770
14 - Processo de contas do recebedor dos direitos reais da Chancelaria dos Contos e Cidade, João Evaristo da Silva de 23 de Abril de 1760 ao fim de Dezembro de 1761	15-7-1769 / 20-7-1781	CC24	Folha de assentamento do ano de 1760	26-5-1760 / 23-7-1771
		CC11	Folha de assentamento do ano de 1761	21-7-1761 / 10-2-1781
		CC12	Processo de quitação	15-7-1769 / 20-7-1781
15 - Processo de contas do tesoureiro dos capitais e juros distratados a fazer da Real Fábrica Patriarcal, Diogo Gomes Peixoto de 1752 a 1770	[pós - 13-9-1770] /12-12-1786	CC36	Livro de receita e despesa	26-6-1756 / 12-12-1786

CONTOS DO REINO E CASA / ERÁRIO RÉGIO			
Cód. Clas.: 3.1	Clas.: Controlo de receitas e despesas. Livros de receita e despesa da Fazenda Real.		
Cód.: S5	Série: Livros da receita e despesa da Fazenda Real e Casa de Bragança.		
Datas Extremas: 1761	Peças: 1	U.I.: 1	
<p>Conteúdo Funcional: Registo das receitas e despesas da Fazenda Real de Portugal e da Sereníssima Casa de Bragança, uma espécie de Conta Geral do Estado e de Orçamento Geral em simultâneo.</p> <p>Organizada por províncias e calculada a partir das arrematações de contratos, de rendimentos médios, ou das folhas de despesa de anos anteriores. As despesas contemplam: ordenados próprios de cada uma das arrecadações, ordenados e despesas de outras repartições, juros e tenças - similaridade curiosa com as 3 tesourarias do Erário Régio: a dos ordenados, a das tenças e a dos juros.</p>			
Tipologia: Livro de receita e despesa			
Complementariedade Funcional e Informativa: Livros de receita e despesa			

Unidades de Instalação		
Cota	Título	Datas Extremas
CC41	Livro da receita e da despesa anual da fazenda Real e da Sereníssima Casa de Bragança extraída no ano de 1761	1761

CONTOS DO REINO E CASA / ERÁRIO RÉGIO			
Cód. Clas.: 3.1	Clas.: Controlo de receitas e despesas. Livros de receita e despesa da Fazenda Real.		
Cód.: S6	Série: Livros de conta corrente da Fazenda Real.		
Datas Extremas: 12-1-1771	Peças: 1	U.I.: 1	
Conteúdo Funcional: Livros de conta corrente da Fazenda Real com rubricas determinadas.			
Tipologia: Livro de conta corrente.			

Unidades de Instalação		
Cota	Título	Datas Extremas
CC47	Livro da conta corrente da Fazenda Real com o cabedal procedido da pimenta que o Sunda pagou no ano de 1743, (conta corrente de 1743 a 1751)	12-1-1771 (data de confirmação da cópia com o original)

CONTOS DO REINO E CASA / ERÁRIO RÉGIO			
Cód. Clas.: 3.1	Clas.: Controlo de receitas e despesas. Registo de receitas e despesas da Fazenda Real.		
Cód.: S7	Série: Relações de rendimentos dos oficiais.		
Datas Extremas: 1752		Peças: 1	U.I.: 1
Datas Extremas: 1752		Peças: 1	U.I.: 1
Conteúdo Funcional: Relações de rendimentos produzidas individualmente por cada Repartição do Reino, em observância da Resolução Régia de 26 de Abril de 1752, na qual se ordena a execução de uma relação individual dos ordenados, emolumentos e propinas ordinárias e extraordinárias de todos os officios. Algumas indicam a regulamentação em que se baseiam para o pagamento das propinas. Fazem a relação dos cargos pagos por cada Repartição e indicam, igualmente, as remunerações que obtêm de outras repartições.			
Disposições Legais: Resolução Régia de 26 de Abril de 1752.			
Tipologia: Relações de rendimento			
Complementariedade Funcional e Informativa: Livros de ordenados			

Unidades de Instalação		
Cota	Título	Datas Ex-tremas
CC42	Relações de rendimento dos oficiais das Repartições Públicas Centrais ¹⁶ .	29-4-1752 / 18-9-1752

¹⁶ Relações de rendimentos da Tesouraria da Obra Pia, da Repartição do Consulado Geral da Casa da Índia, da Repartição de Ceuta, da Chancelaria das Três Ordens, da Contadoria do Mestrado da Ordem de Avis, da Tesouraria Geral das Terças, da Chancelaria da Casa da Suplicação, da Tesouraria e Executoria Mor do Reino, da Repartição dos Armazéns, da Repartição da Casa da Índia, da Repartição da Casa da Moeda, da Provedoria das Lezirias e Contadoria de Santarém, do Arquivo Real da Torre do Tombo, da Repartição da Chancelaria Mor da Corte e Reino, da Repartição das Sete Casas, da Repartição da Alfândega e do Conselho da Fazenda.

CONTOS DO REINO E CASA / ERÁRIO RÉGIO			
Cód. Clas.: 3.2	Clas.: Controlo de receitas e despesas. Registo de receitas e despesas das Comarcas e Almojarifados.		
Cód.: S8	Série: Livros do Tombo		
Datas Extremas: 1716/1778	Peças: 1	U.I.: 1	
<p>Conteúdo Funcional: Registos de todas as rendas, direitos, tributos e propriedades que nos pertencem, e se arrecadão para nós: ou devão arrecadar pelos Almojarifados, e Comarcas de nossos Reinos e Senhorios: assim os que temos todos, com os que para nós se recolhem, e se prover a tudo como seja nosso serviço (..) e para isto se fazer, mandamos os ditos vedores da fazenda que eles mandem logo os nossos contadores das comarcas que com toda a diligencia, e com melhor cuidado, que ser possa, provejão os livros dos tombo dos lugares e Almojarifados de suas contadorias, e bem assim os que andão nos contos, de que são offiaes e pelos ditos livros, e de toda outra informação que puderem haver, fação logo mui verdadeiramente cada hum seu livro do tombo, que terão na caza dos contos (...) ¹⁷.</p>			
Disposições Legais: Regimento da Fazenda de 17 de Outubro de 1516, cap. XVIII			
Tipologia: Registo de contratos			

Unidades de Instalação		
Cota	Título	Datas Extremas
CC45	Tombo que principia a servir no ano de 1716 sendo almojarife da Comenda de Sesimbra e juiz dos Direitos Reais Diogo Neto Pinção	26-8-1716 / 22-5-1778

¹⁷ Regimento da Fazenda de 17 de Outubro de 1516, cap.XVIII

CONTOS DO REINO E CASA / ERÁRIO RÉGIO			
Cód. Clas.: 4.1	Clas.: Administração patrimonial da Fazenda Real. Edificação do património		
Cód.: S9	Série: Processos de edificação		
Datas Extremas: 1744/1772		Peças: 1	U.I.: 1
Conteúdo Funcional: Construção de imóveis			
Tipologia: Orçamento			

Unidades de Instalação		
Cota	Título	Datas Extremas
CC44	Orçamento de despesa para a edificação da Igreja de Nossa Senhora da Graça do Estreito da Câmara de Lobos na ilha da Madeira no ano de 1747 ¹⁸	30-6-1744 /4-12-1772

¹⁸ Contém informação do provedor e contador da fazenda da Ilha da Madeira sobre orçamento (02.05.1747); mandado do Conselho da Fazenda de 30.07.1744; orçamento de 02.05.1747; petição de Manuel Borges de Alemanha, vigário para certidão sobre nº de fogos da freguesia, com despacho de 10.04.1747; certidão de 11.04.1747; petição sobre certidão do nº de fogos em 1718, com despacho de 11.04.1747; certidão de 11.04.1747; petição para se efectuar uma igreja correspondente ao nº de almas, despacho de 24.04.1747 para se efectuar orçamento; edital para lançar a obra da igreja de 25.05.1747; certidão em como foi fixado o edital e lançado os pregões de 25.06.1747; termo de lança de 25.06.1747; rol de medição e avaliação da terra que tiraram de 21.06.1747 e termo de fiança de 30.06.1747; carta de avaliação de 28.06.1747; cópia da certidão da ordem do Conselho da fazenda para se arrematar a obra da igreja de 14.11.1748; edital de 14.11.1748; informação sobre o período de fixação do edital de 24.11.1748; acto de arrematação da obra de 24.11.1748; requerimento do vigário para efectuar nova residência com despacho de 27.11.1748 para se efectuar edital para arrematação da antiga casa; ordem para arrematação da demolição da casa do vigário do Conselho del Rei de 05.03.1748; requerimento com despacho de 18.08.1749; mandado para arrematação da casa de 18.08.1749; certidão de 06.09.1749; certidão de pregões de 29.09.1749; fé para clareza de 29.09.1749 mem como fez o aviso; acto de arrematação de 29.09.1749; carta de arrematação de 12.11.1749; requerimento para a casa ser demolida com despacho de 17.10.1749 para avisar o arrematante; mandado para conclusão dos autos de 17.10.1749; termo de juramento de 01.12.1749; requerimento sobre o tipo de cal utilizada com despacho de 22.01.1750; mandado sobre a madeira de 09.01.1750; auto de arrematção da madeira de 13.02.1750, requerimento com registo de 18.02.1750; requerimento com despacho de 30.10.1756; custas do escrivão de 22.04.1762; requerimento com despacho de 22.09.1771; auto da vistoria de 04.11.1771; recibo de 03.06.1772; certidão de 28.06.1772; certidão de 26.10.1772; carta de 12.11.1772; apensos - requerimento de 27.08.1760; carta de 12.01.1762; requerimento de 10.02.1756; requerimento de 06.05.1750

CONTOS DO REINO E CASA / ERÁRIO RÉGIO			
Cód. Clas.: 4.2	Clas.: Administração patrimonial da Fazenda Real. Aquisição do património		
Cód.: S10	Série: Títulos da Fazenda		
Datas Extremas: 1568/ [pós - 1669]	Peças: 8	U.I.: 1	
Conteúdo Funcional: aquisição de propriedades			
Tipologia: Autos, certidões, cartas de venda, escrituras			

Unidades de Instalação		
Cota	Título	Datas Extremas
CC46	Títulos da Fazenda pertencentes ao extinto Tribunal da Inquisição de Évora no ano de 1603 ¹⁹ .	1568/ [pós - 13-3-1669]

¹⁹ Contém 8 títulos da fazenda pertencentes ao extinto Tribunal da Inquisição de Évora no ano de 1603: autos que se processaram sobre a compra das casas de Rui Borges (1568); escritura de comprã das casas pertencentes a D. Margarida de Vilalobos que El Rei mandou tomar para o Santo Ofício da Inquisição de Évora (26.03.1568), instrumento de posse de 30.03.1568; sentença da Inquisição de Évora contra a fazenda do Arcebispo D. Alexandre de 16.04.1612; escritura das casas que o Tribunal da Inquisição comprou aoo cônego Manuel Garcia de Sampaio e que foram de D. Mécia D'Eça (1630); instrumento de obrigação da doação das casas que servem de coelheiras pertencentes ao Deão do Cabido (08.1634), certidão aos inquisidores António da Silveira e D. Miguel de Portugal; escritura de compra das casas pertencentes a D. Luisa de Távora por D. Pedro de Lencastre, arcebispo da cidade de Évora (13.12.1656), certidão de 22.04.1656, instrumento de consentimento e novo emprazamento de 26.11.1656, carta de venda, quitação e obrigação de 04.12.1656, instrumento de posse de 10.12.1657; carta de quitação de desistimento do Cabido do foro das casas que estão defronte da Sé de Évora de 13.03.1669.

3.1.3. ÍNDICES ÍNDICE IDEOGRÁFICO E ONOMÁSTICO

<i>DESCRIPTOR</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.²⁰</i>	<i>COTA U.I.²¹</i>
Açores, Ponta Delgada - Alfândega	S4	P7	CC37
Administração do Pessoal dos Contos	S1, S2		
Administração Patrimonial da Fazenda Real	S9, S10		
Alfândega de Lisboa	S4	P4	CC14, CC15
Alfândega de Ponta Delgada	S4	P7	CC37
Almoxarifado Geral dos Mantimentos do Exército na Praça de Elvas	S4	P1	CC38
Almoxarife da Comenda de Sesimbra - Diogo Neto Pinção	S8		CC45
Aquisição de património	S10		
Araújo, Miguel Veloso - Tesoureiro da Alfândega de Ponta Delgada	S4	P7	CC37
Arquivo Real da Torre do Tombo - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Barbuda, Pedro da Costa - Almoxarife dos Armazéns Reais	S4	P13	CC6
Cadastro de Pessoal dos Contos	S2		

²⁰ Apenas se aplica à série S4 - Processos de Contas

²¹ Cota da Unidade de Instalação

<i>DESCRITOR</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Casa da Índia, Consulado Geral da - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Casa da Moeda	S4		CC39
Casa da Moeda - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Casa de Bragança - receitas e despesas	S5		CC41
Casa de Ceuta - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Casa da Suplicação, Chancelaria da - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Chancelaria da Casa da Suplicação - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Chancelaria das Três Ordens - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42

<i>DESCRITOR</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Chancelaria dos Contos e Cidade	S4	P14	CC11, CC12, CC24
Chancelaria Mor da Corte e Reino - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Cadot, Luis - Tesoureiro do Conselho da Fazenda	S4	P12	CC28, CC29, CC30, CC31, CC32, CC33, CC34
Coimbra, António Vaz - Tesoureiro dos Depósitos dos Contos do Reino e Casa	S4	P6, P11, P13	CC2, CC3, CC5, CC6, CC7, CC9, CC16, CC17, CC18, CC21
Conselho da Fazenda	S4	P12	CC28, CC29, CC30, CC31, CC32, CC33, CC34
Conselho da Fazenda - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Conselho Ultramarino	S4	P3	CC25, CC26, CC27
Consulado Geral da Casa da Índia, relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42

<i>DESCRITOR</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Contadoria do Mestrado da Ordem de Avis - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Contos do Reino e Casa - Cadastro de Pessoal - Ordenados do Pessoal . pagos pelo tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa - pagos pelo Tesoureiro da Alfândega de Lisboa - Provimento de Pessoal	S1 S4 S4 S2	P6, P10, P11, P13 P4	CC23, CC15, CC16, CC17, CC18, CC19, CC20, CC21 CC14, CC15, CC22
Controlo de receitas e despesas	S5, S6, S7, S8		
Correia, João Caetano - Tesoureiro do Conselho Ultramarino	S4	P3	CC25, CC26, CC27
Depósitos do Reino e Casa	S4	P6, P10, P11, P13, P9	CC1, CC2, CC3, CC4, CC5, CC6, CC7, CC8, CC9, CC10, CC13, CC17, CC18, CC19, CC20, CC21
Edificação do património	S9		

<i>DESCRITOR</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Elvas - Almojarifado Geral dos Mantimentos do Exército	S4	P1	CC38
Estreito da Câmara de Lobos	S9		CC44
Évora, Tribunal da Inquisição - Títulos da Fazenda	S10		CC46
Farto, José Gomes - escrivão	S8		CC45
Fiscalização das contas	S4		
Fiscalização dos Oficiais do Recebimento	S3, S4		
Guarda Reposte da Casa Real - Manuel da Cunha e Sousa	S4	P2	CC43
Igreja de Nª Sra. da Graça do Estreito da Câmara de Lobos na Ilha da Madeira - processo de edificação	S9		CC44
Inquisição, Tribunal de Évora - Títulos da Fazenda	S10		CC46
Juiz dos Direitos Reais - Diogo Neto Pinção	S8		CC45
Mestrado da Ordem de Avis, Contadoria do - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Nogueira, Bernardo dos Santos - Tesoureiro da Casa da Moeda	S4	P5	CC39
Orçamento da despesa para a edificação da Igreja de Nª Sra. da Graça do Estreito da Câmara de Lobos na Ilha da Madeira	S9		CC44
Ordenados do Conselho Ultramarino e família	S4	P3	CC25, CC26, CC27

<i>DESCRITOR</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Ordenados dos Oficiais dos Contos do reino e Casa	S4	P4, P6, P10, P13	CC14, CC15, CC16, CC17, CC18, CC19, CC20, CC21
Ordenados dos oficiais das Repartições Públicas Centrais	S7		CC42
Peixoto, Diogo Gomes - Tesoureiro dos capitais e juro distratados a fazer da Real Fábrica Patriarcal	S4	P15	CC36
Pinção, Diogo Neto - Almoxarife da Comenda de Sesimbra e Juiz dos Direitos Reais	S8		CC45
Ponta Delgada , Alfândega	S4		CC37
Processo de contas	S4		
Provedoria das Lezirias e Contadoria de Santarém - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Provimento dos Oficiais dos Contos do Reino e Casa	S1		CC23
Quitação de contas	S4		
Recebedor dos direitos reais da Chancelaria dos Contos e Cidade - João Evaristo da Silva	S4	P14	CC11, CC12, CC24

<i>DESCRITOR</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Registo de certidões e mandados de despesa do Almojarifado Geral dos Mantimentos do Exército na Praça de Elvas	S4	P1	CC38
Registo de fianças	S3		
Registo de receitas e despesas das Comarcas e Almojarifados	S8		
Registo de receitas e despesas da Fazenda Real	S5, S6, S7		
Repartição da Casa da Índia - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Repartição da Casa da Moeda - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Repartição dos Armazéns - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Sesimbra - Livro do Tombo da Comenda	S8		CC45
Sete Casas - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Silva, João Evaristo - Recebedor dos Direitos Reais da Chancelaria dos Contos e Cidade	S4	P14	CC11, CC12, CC24
Sisas	S4	P8	CC35
Soeiro, António Xavier - Tesoureiro geral das sisas do reino e seus depósitos	S4	P8	CC35

<i>DESCRITOR</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Sollano, Francisco da Costa - Tesoureiro da Alfândega de Lisboa	S4	P4	CC14, CC15
Sousa, Francisco da Fonseca - Tesoureiro dos Depósitos dos Contos	S4	P9	CC1, CC13
Sousa, Manuel da Cunha e - Guar- da Reposte da Casa Real	S4	P2	CC43
Terças, Tesouraria Geral das - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Tesouraria da Obra Pia - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Tesouraria e Executoria Mor do Reino - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Tesouraria Geral das Terças - relações de rendimento dos oficiais	S7		CC42
Tesoureiro da Alfândega de Lisboa - Francisco da Costa Sollano	S4	P4	CC14, CC15
Tesoureiro da Alfândega de Ponta Delgada	S4	P7	CC37
Tesoureiro dos capitais e juros distratados a fazer da Real Fábrica Patriarcal - Diogo Gomes Peixoto	S4	P15	CC36
Tesoureiro da Casa da Moeda - Bernardo dos Santos Nogueira	S4	P5	CC39

<i>DESCRITOR</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Tesoureiro do Conselho da Fazenda - Luis Cadot	S4	P12	CC28, CC29, CC30, CC31, CC32, CC33, CC34
Tesoureiro do Conselho Ultramarino - João Caetano Correia	S4	P3	CC25, CC26, CC27
Tesoureiro dos Depósitos do Reino e Casa, António Vaz Coimbra	S4	P6, P11, P13	CC2, CC3, CC5, CC6, CC7, CC10, CC16, CC17, CC18, CC21
Tesoureiro dos Depósitos do Reino e Casa, Francisco da Fonseca Sousa	S4	P9	CC1, CC13
Tesoureiro dos Depósitos do Reino e Casa, Jerónimo Gonçalves Victório	S4	PP9	CC4, CC9, CC19, CC20
Tesoureiro das sisas do reino e seus depósitos - António Xavier Soeiro	S4	P8	CC35
Títulos da Fazenda pertencentes ao extinto Tribunal da Inquisição de Évora	S10		CC46
Tombo da Comenda de Sesimbra que principia em 1716	S8		CC45
Tribunal da Inquisição de Évora - Títulos da Fazenda	S10		CC46
Victório, Jerónimo Gonçalves - Tesoureiro dos Depósitos dos Contos	S4	P10	CC4, CC9, CC19, CC20

ÍNDICE DE TÍTULOS DAS UNIDADES DE INSTALAÇÃO

<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Folha do assentamento da receita e despesa de João Evaristo da Silva que serviu de tesoureiro dos Direitos Reais na Chancelaria dos Contos e Cidade, no ano de 1760	S4	P14	CC24
Folha do assentamento da receita e despesa de João Evaristo da Silva que serviu de tesoureiro dos Direitos Reais na Chancelaria dos Contos e Cidade, no ano de 1761	S4	P14	CC11
Livro da conta corrente da Fazenda Real com o cabedal procedido da pimenta que o Sunda pagou no ano de 1743	S6		CC47
Livro da despesa da conta de António Vaz Coimbra que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 20 de Julho de 1752 até ao fim de Outubro de 1755	S4	P11	CC2
Livro da despesa da conta de António Vaz Coimbra que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 2 de Novembro de 1755 até 15 de Fevereiro de 1759	S4	P6	CC3
Livro da despesa da conta de António Vaz Coimbra que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 9 de Maio de 1761 até ao fim de Dezembro do mesmo ano	S4	P13	CC5

<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Livro da despesa da conta de Jerónimo Gonçalves Victório que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 16 de Fevereiro de 1759 até 8 de Maio de 1761	S4	P10	CC4
Livro da despesa do Feitor da Alfândega de Ponta Delgada, Miguel Veloso da Araújo no ano de 1705	S4	P7	CC37
Livro da despesa e arrecadação da conta de Francisco da Fonseca s Sousa que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 18 de Dezembro de 1748 até 18 de Julho de 1752	S4	P9	CC1
Livro da despesa geral da conta de Bernardo dos Santos Nogueira que serviu de tesoureiro da Casa da Moeda de Lisboa de 1749 a 1751	S4	P5	CC39
Livro da receita da conta de António Vaz Coimbra que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 2 de Novembro de 1755 até 15 de Fevereiro de 1759	S4	P11	CC7
Livro da receita da conta de António Vaz Coimbra que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 9 de Maio de 1761 até ao fim de Dezembro do mesmo ano	S4	P13	CC10

<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Livro da receita da conta de Jerónimo Gonçalves Victório que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 16 de Fevereiro de 1759 até 8 de Maio de 1761	S4	P10	CC9
Livro da receita do dinheiro das obras da Igreja de Nossa Senhora da Conceição desta corte de que é tesoureiro Luis Cadot	S4	P12	CC29
Livro da receita do 1/2 % dos contratos com o tesoureiro Luis Cadot no trienio de 1759 a 1761	S4	P12	CC30
Livro da receita do rendimento do Tesoureiro Mor do Reino anexa ao das despesas do Conselho e que há-de servir com o tesoureiro Luis Cadot no trienio de 1759 a 1761	S4	P12	CC31
Livro da receita e despesa anual da Fazenda Real e da Sereníssima Casa de Bragança extraída no ano de 1761	S5		CC41
Livro da receita e despesa do Guarda Reposte da Casa Real, Manuel da Cunha e Sousa no ano de 1740	S4	P2	CC43
Livro da receita e despesa dos capitais e juros distratados a fazer da real Fábrica Patriarcal de 1752 a 1755 e de que foi tesoureiro Diogo Gomes Peixoto	S4	P15	CC36

<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Livro da receita geral do tesoureiro das despesas do Conselho Luis Cadot no triénio 1759 a 1761	S4	P12	CC32
Livro das fianças prestadas ao pagamento dos direitos das mercês nos anos de 1756 a 1761	S3		CC40
Livro de conta corrente da António Xavier Soeiro e seu irmão como Tesoureiros Gerais das Sisas do Reino e seus depósitos nos anos de 1752 a 1759	S4	P8	CC35
Livro do assentamento das certidões e mandados de despesa e mais papeis tocantes à conta do Almojarifado Geral dos Mantimentos deste Exército nesta Praça de Elvas, de 1 de Novembro de 1652 em diante	S4	P1	CC38
Livro do assentamento das ordinárias impostas nos contratos com o tesoureiro Luis Cadot no trienio de 1759 a 1761	S4	P12	CC28
Livro do ponto dos Officiais dos Contos do Reino e Casa nos anos de 1701 a 1761	S2		CC22
Livro do registo dos provimento dos Officiais dos Contos do Reino e Casa desde 16 de Fevereiro de 1756	S1		CC23
Livro do Tombo da Comenda de Sesimbra	S8		CC45
Livro dos ordenados do Conselho Ultramarino e Família no ano de 1750	S4	P3	CC25

<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Livro dos ordenados do Conselho Ultramarino e Família no ano de 1751	S4	P3	CC26
Livro dos ordenados do Conselho Ultramarino e Família no ano de 1752	S4	P3	CC27
Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro da Alfândega de Lisboa, no ano de 1754	S4	P4	CC14
Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro da Alfândega de Lisboa, no ano de 1755	S4	P4	CC15
Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1756	S4	P6	CC16
Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1757	S4	P6	CC17
Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1758	S4	P6	CC18

<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1759	S4	P10	CC19
Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1760	S4	P10	CC20
Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1761	S4	P11	CC21
Livro para a entrada no cofre dos dinheiros pertencentes ao recebimento do tesoureiro Jerónimo Gonçalves Victorio - ano de 1759	S4	P10	CC8
Processo de edificação da Igreja de Nª Sra. da Graça do Estreito da Câmara de Lobos na Ilha da Madeira	S9		CC44
Processo de quitação de contas do recebedor dos Direitos reais da Chancelaria dos Contos e Cidade, João Evaristo da Silva, de 23 de Abril de 1760 ao fim de 1761	S4	P14	CC12
Processo de quitação de contas do tesoureiro do Conselho da Fazenda, Luis Cadot, no triénio de 1759 a 1761	S4	P12	CC33

<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>	<i>COTA U.I.</i>
Processo de quitação de contas do tesoureiro dos Depósitos dos Contos do Reino e Casa, António Vaz Coimbra desde 9 de Maio até final de Dezembro de 1761	S4	P13	CC6
Processo de quitação de contas do tesoureiro dos Depósitos dos Contos do Reino e Casa, Francisco da Fonseca e Sousa, de 18 de Dezembro de 1748 a 18 de Julho de 1752	S4	P9	CC13
Relações de cobrança da conta do tesoureiro Luis Cadot no trienio 1759 a 1761	S4	P12	CC34
Relações de Rendimentos dos oficiais das Repartições Públicas Centrais	S7		CC42
Títulos da Fazenda pertencentes ao extinto Tribunal da Inquisição de Évora	S10		CC46

ÍNDICE DAS UNIDADES DE INSTALAÇÃO

<i>COTA U.I.</i>	<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>
CC1	Livro da despesa e arrecadação da conta de Francisco da Fonseca s Sousa que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 18 de Dezembro de 1748 até 18 de Julho de 1752	S4	P9
CC2	Livro da despesa da conta de António Vaz Coimbra que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 20 de Julho de 1752 até ao fim de Outubro de 1755	S4	P11
CC3	Livro da despesa da conta de António Vaz Coimbra que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 2 de Novembro de 1755 até 15 de Fevereiro de 1759	S4	P6
CC4	Livro da despesa da conta de Jerónimo Gonçalves Victório que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 16 de Fevereiro de 1759 até 8 de Maio de 1761 ²²	S4	P10

²² Contém inventário dos móveis existentes nos Contos do Reino e Casa; petição de Jerónimo G. Victório solicitando certidão de estado de conta, despacho de 03.06.1762, passada a 15.06.1762 e trasladada em pública forma a 19.06.1767; petição de quitação do tesoureiro, despacho de 24.07.1767; informação final de estado de conta de 18.10.1773.

<i>COTA U.I.</i>	<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>
CC5	Livro da despesa da conta de António Vaz Coimbra que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 9 de Maio de 1761 até ao fim de Dezembro do mesmo ano	S4	P13
CC6	Processo de quitação de contas do tesoureiro dos Depósitos dos Contos do Reino e Casa, António Vaz Coimbra desde 9 de Maio até final de Dezembro de 1761 ²³	S4	P13
CC7	Livro da receita da conta de António Vaz Coimbra que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 2 de Novembro de 1755 até 15 de Fevereiro de 1759	S4	P11
CC8	Livro para a entrada no cofre dos dinheiros pertencentes ao recebimento do tesoureiro Jerónimo Gonçalves Victorio - ano de 1759	S4	P10
CC9	Livro da receita da conta de Jerónimo Gonçalves Victório que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 16 de Fevereiro de 1759 até 8 de Maio de 1761	S4	P10

²³ Contém Petição de Manuel Santana Freire, curador adjacente à herança de António Vaz Coimbra pedindo toma de Conta, despacho de 09.03.1768; relação das peças que passaram para a conta de António Vaz Coimbra; relação de 3 penhoras feitas dos officios de António vaz Coimbra; Informação sobre a avaliação das peças sequestradas a Pedro da Costa Barbuda (07.03.1770); Conhecimento em forma sobre a avaliação das peças sequestradas a Pedro da Costa Barbuda (07.03.1770); Informação sobre o título que se abrirá no livro da receita e despesa para se lançar a conta de António Vaz Coimbra; resumo da conta.

<i>COTA U.I.</i>	<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>
CC10	Livro da receita da conta de António Vaz Coimbra que serviu de tesoureiro dos depósitos dos Contos do Reino e Casa de 9 de Maio de 1761 até ao fim de Dezembro do mesmo ano	S4	P13
CC11	Folha do assentamento da receita e despesa de João Evaristo da Silva que serviu de tesoureiro dos Direitos Reais na Chancelaria dos Contos e Cidade, no ano de 1761	S4	P14
CC12	Processo de quitação de contas do recebedor dos Direitos reais da Chancelaria dos Contos e Cidade, João Evaristo da Silva, de 23 de Abril de 1760 ao fim de 1761 ²⁴	S4	P14
CC13	Processo de quitação de contas do tesoureiro dos Depósitos dos Contos do Reino e Casa, Francisco da Fonseca e Sousa, de 18 de Dezembro de 1748 a 18 de Julho de 1752 ²⁵	S4	P9

²⁴ Contém petição para toma de conta do tesoureiro, despacho de 15.06.1769; 4 recibos passados pelo tesoureiro mor do Erário Régio de quantias entregues pelo tesoureiro e herdeiros; minuta da carta de quitação da rainha D. Maria I ao tesoureiro.

²⁵ Contém legislação anotada: decreto de 22.03.1756; resolução de 22.05.1756; decreto de 13.07.1756; decreto de 14.07.1759; declaração do tesoureiro em como não devia nada de 3.9.1759 suspensão do ofício de escrivão do despacho da mesa do contador-mor por não ter carta de quitação de 3.8.1759; , certidão de entrega da petição, do resumo de conta e atestações constituindo os autos da justificação da conta do tesoureiro por terem levado descaminho os livros e papéis no incêndio de 1755 dde 19.9.1759; petição de carta de certidão de quite pelo tesoureiro para requerer quitação com despacho do Desembargador Juiz Comissário de 15.9.1751; atestações em como pagou a diversas entidades (certidões e inquirições); novo resumo de conta, informação de que houve acordão.

<i>COTA U.I.</i>	<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>
CC14	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro da Alfândega de Lisboa, no ano de 1754	P4	P4
CC15	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro da Alfândega de Lisboa, no ano de 1755	S4	P4
CC16	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1756	S4	P6
CC17	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1757	S4	P6
CC18	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1758	S4	P6
CC19	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1759	S4	P10
CC20	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1760	S4	P10

<i>COTA U.I.</i>	<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>
CC21	Livro dos ordenados dos Ministros e Oficiais dos Contos do Reino e Casa, pagos pelo tesoureiro dos Depósitos dos Contos, no ano de 1761	S4	P11
CC22	Livro do ponto dos Oficiais dos Contos do Reino e Casa nos anos de 1701 a 1761	S2	
CC23	Livro do registo dos provimento dos Oficiais dos Contos do Reino e Casa desde 16 de Fevereiro de 1756	S1	
CC24	Folha do assentamento da receita e despesa de João Evaristo da Silva que serviu de tesoureiro dos Direitos Reais na Chancelaria dos Contos e Cidade, no ano de 1760	S4	P14
CC25	Livro dos ordenados do Conselho Ultramarino e Família no ano de 1750	S4	P3
CC26	Livro dos ordenados do Conselho Ultramarino e Família no ano de 1751	S4	P3
CC27	Livro dos ordenados do Conselho Ultramarino e Família no ano de 1752	S4	P3
CC28	Livro do assentamento das ordinárias impostas nos contratos com o tesoureiro Luis Cadot no trienio de 1759 a 1761	S4	P12

<i>COTA U.I.</i>	<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>
CC29	Livro da receita do dinheiro das obras da Igreja de Nossa Senhora da Conceição desta corte de que é tesoureiro Luis Cadot	S4	P12
CC30	Livro da receita do 1/2 % dos contratos com o tesoureiro Luis Cadot no trienio de 1759 a 1761	S4	P12
CC31	Livro da receita do rendimento do Tesoureiro Mor do Reino anexa ao das despesas do Conselho e que há-de servir com o tesoureiro Luis Cadot no trienio de 1759 a 1761	S4	P12
CC32	Livro da receita geral do tsoureiro das despesas do Conselho Luís Cadot no triênio de 1759 a 1761	S4	P12
CC33	Processo de quitação de contas do tesoureiro do Conselho da Fazenda, Luis Cadot, no triênio de 1759 a 1761 ²⁶	S4	P12
CC34	Relações de cobrança da conta do tesoureiro Luis Cadot no trienio 1759 a 1761 ²⁷	S4	P12

²⁶ Contém petição do tesoureiro para toma de conta e respectivo despacho; requerimento do tesoureiro solicitando conhecimento em forma do depósito de quantia duvidada e respectivo despacho; conhecimento em forma do registo da quantia duvidada no livro da receita de António Vaz Coimbra; certidão do registo da quantia passada ao tesoureiro Luis Cadot.

²⁷ Contém 5 relações de cobrança

<i>COTA U.I.</i>	<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>
CC35	Livro de conta corrente da António Xavier Soeiro e seu irmão como Tesoureiros Gerais das Sisas do Reino e seus depósitos nos anos de 1752 a 1759	S4	P8
CC36	Livro da receita e despesa dos capitais e juros distratados a fazer da Real Fábrica Patriarcal de 1752 a 1755 e de que foi tesoureiro Diogo Gomes Peixoto	S4	P15
CC37	Livro da despesa do Feitor da Alfândega de Ponta Delgada, Miguel Veloso da Araújo no ano de 1705	S4	P7
CC38	Livro do assentamento das certidões e mandados de despesa e mais papeis tocantes à conta do Almoarifado Geral dos Mantimentos deste Exército nesta Praça de Elvas, de 1 de Novembro de 1652 em diante	S4	P1
CC39	Livro da despesa geral da conta de Bernardo dos Santos Nogueira que serviu de tesoureiro da Casa da Moeda de Lisboa de 1749 a 1751	S4	P5
CC40	Livro das fianças prestadas ao pagamento dos direitos das mercês nos anos de 1756 a 1761	S3	
CC41	Livro da receita e despesa anual da Fazenda Real e da Sereníssima Casa de Bragança extraída no ano de 1761	S5	

<i>COTA U.I.</i>	<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>
CC42	Relações de Rendimentos dos oficiais das Repartições Públicas Centrais	S7	
CC43	Livro da receita e despesa do Guarda Reposte da Casa Real, Manuel da Cunha e Sousa no ano de 1740	S4	P2
CC44	Processo de edificação da Igreja de Nº Sra. da Graça do Estreito da Câmara de Lobos na Ilha da Madeira ²⁸	S9	

²⁸ Contém informação do provedor e contador da fazenda da Ilha da Madeira sobre orçamento (02.05.1747); mandado do Conselho da Fazenda de 30.07.1744; orçamento de 02.05.1747; petição de Manuel Borges de alemanha, vigário para certidão sobre nº de fogos da freguesia, com despacho de 10.04.1747; certidão de 11.04.1747; petição sobre certidão do nº de fogos em 1718, com despacho de 11.04.1747; certidão de 11.04.1747; petição para se efectuar uma igreja correspondente ao nº de almas, despacho de 24.04.1747 para se efectuar orçamento; edital para lançar a obra da igreja de 25.05.1747; certidão em como foi fixado o edital e lançado os pregões de 25.06.1747; termo de lança de 25.06.1747; rol de medição e avaliação da terra que tiraram de 21.06.1747 e termo de fiança de 30.06.1747; carta de avaliação de 28.06.1747; cópia da certidão da ordem do Conselho da fazenda para se arrematar a obra da igreja de 14.11.1748; edital de 14.11.1748; informação sobre o período de fixação do edital de 24.11.1748; acto de arrematação da obra de 24.11.1748; requerimento do vigário para efectuar nova residência com despacho de 27.11.1748 para se efectuar edital para arrematação da antiga casa; ordem para arrematação da demolição da casa do vigário do Conselho del Rei de 05.03.1748; requerimento com despacho de 18.08.1749; mandado para arrematação da casa de 18.08.1749; certidão de 06.09.1749; certidão de pregões de 29.09.1749; fé para clareza de 29.09.1749 mem como fez o aviso; acto de arrematação de 29.09.1749; carta de arrematação de 12.11.1749; requerimento para a casa ser demolida com despacho de 17.10.1749 para avisar o arrematante; mandado para conclusão dos autos de 17.10.1749; termo de juramento de 01.12.1749; requerimento sobre o tipo de cal utilizada com despacho de 22.01.1750; mandado sobre a madeira de 09.01.1750; auto de arrematação da madeira de 13.02.1750, requerimento com registo de 18.02.1750; requerimento com despacho de 30.10.1756; custas do escrivão de 22.04.1762; requerimento com despacho de 22.09.1771; auto da vistoria de 04.11.1771; recibo de 03.06.1772; certidão de 28.06.1772; certidão de 26.10.1772; carta de 12.11.1772; apensos - requerimento de 27.08.1760; carta de 12.01.1762; requerimento de 10.02.1756; requerimento de 06.05.1750

<i>COTA U.I.</i>	<i>TÍTULO DA U.I.</i>	<i>CÓD. SÉRIE</i>	<i>Nº PROC.</i>
CC45	Livro do Tombo da Comenda de Sesimbra	S8	
CC46	Títulos da Fazenda pertencentes ao extinto Tribunal da Inquisição de Évora ²⁹	S10	
CC47	Livro da conta corrente da Fazenda Real com o cabedal procedido da pimenta que o Sunda pagou no ano de 1743	S6	

²⁹ Contém 8 títulos da fazenda pertencentes ao extinto Tribunal da Inquisição de Évora no ano de 1603: autos que se processaram sobre a compra das casas de Rui Borges (1568); escritura de compra das casas pertencentes a D. Margarida de Vilalobos que El Rei mandou tomar para o Santo Ofício da Inquisição de Évora (26.03.1568), instrumento de posse de 30.03.1568; sentença da Inquisição de Évora contra a fazenda do Arcebispo D. Alexandre de 16.04.1612; escritura das casas que o Tribunal da Inquisição comprou ao cônego Manuel Garcia de Sampaio e que foram de D. Mécia D'Eça (1630); instrumento de obrigação da doação das casas que servem de coelheiras pertencentes ao Deão do Cabido (08.1634), certidão aos inquisidores António da Silveira e D. Miguel de Portugal; escritura de compra das casas pertencentes a D. Luisa de Távora por D. Pedro de Lencastre, arcebispo da cidade de Évora (13.12.1656), certidão de 22.04.1656, instrumento de consentimento e novo emprazamento de 26.11.1656, carta de venda, quitação e obrigação de 04.12.1656, instrumento de posse de 10.12.1657; carta de quitação de desistimento do Cabido do foro das casas que estão defronte da Sé de Évora de 13.03.1669.

APÊNDICE I

ÍNDICE DE LEGISLAÇÃO

1389 / Julho / 5 - Carta de regimento dos Contos

1419 / Novembro / 28 - Regimento que El-Rei fez para os contadores da cidade de Lisboa e que estava assinado por sua mão

1434 / Março / 22 - Regimento dado a Gonçalo Caldeira

Ordenações do Senhor Rey D. Affonso V

Livro Primeiro, Tit. 3 - Dos Vedores da Fazenda

Livro Primeiro, Tit. 6 - Do Juiz dos Nossos Feitos

Livro Segundo, Tit. 43 - Que os Escrivães dos thesoureiros, e almoxarifados façam estromentos pruvicos dos arrendamentos, e vendas pelos thesoureiros, e almoxarifes feitas

Livro Terceiro, Tit. 44 - Que os desembargadores d'El Rey, assy da Fazenda, como da Justiça, nom passem desembargos alguus senão per cartas selladas

1504 / Novembro / 14 - Carta Régia // In: AN/TT, Chancelaria de D. Manuel. - Livro 23, fl.39

1516 / Outubro /17 - Regimento e Ordenações da Fazenda

1548 / Fevereiro / 23 - Regimento e Ordenações da Fazenda (reimpressão)

1560 / Abril / 1 - Alvará de nomeação de Francisco de Barros de Paiva para o ofício de contador-mor dos Contos do Reino e Casa // In: AN/TT, Chancelaria de D.Sebastião e D.Henrique .- Livro 6, fl.70-70v

1581 / Dezembro / 29 - Alvará

Determina que as contas dos Concelhos as não possam tomar senão os mesmos Provedores ou os Corregedores, quando servirem, e não os Juizes de Fora.

1589 / Agosto / 19 - Regimento da Casa dos Contos de Goa

1591 / Novembro / 20 - Regimento da Fazenda

Criação do Conselho da Fazenda em substituição da Mesa dos Vedores da fazenda

1591 / Novembro / 20 - Alvará

Sobre o tempo e o modo em que hão de servir os Vedores da Fazenda

1603 - Ordenações e leis do Reino de Portugal publicadas em 1603 (Ordenações Filipinas sancionadas pela Lei 5 de Junho de 1595, mandadas observar pela Lei de 11 de Janeiro de 1603 e confirmadas pela Lei de 29 de Janeiro de 1643 e reimpressas em 1789-1790)

Primeiro Livro, Tit. X - Dos Juizes dos Feitos del rei da Fazenda

Primeiro Livro, Tit. LXII - Recebedores das sisas

Quarto Livro, Tit. XIV - Que ninguem venda, nem compre desembargos

Quarto Livro, Tit. XXVI - Que os officiaes da Fazenda não arrendem coisa alguma aos rendeiros del Rei, nem os Senhores de terras a seus ouvidores

1607 / Setembro / 10 - Alvará

Determina que os Tesoureiros, Recebedores e Almojarifes quando forem dar contas à casa dos Contos não levem os livros de arrecadação sem as cabeças feitas e contas cerradas.

1608 / Janeiro / 4 - Alvará

Determina que os feitos da Fazenda sejam despachados no Conselho da Fazenda e não na Relação.

1611 / Julho / 29 - Alvará

Determina que quando os Juizes forem ao Conselho da Fazenda a despacho, se lhes dê por Adjuntos os Conselheiros Letrados.

1612 / Janeiro / 4 - Alvará

Determina que na Casa dos Contos se não fizesse pagamento algum, mas se entregue todo o dinheiro na arca do Thesoureiro mor dos Assentamentos

1612 / Maio / 17 - Regimento

Regimento que se passou sobre a forma como se deveriam tomar as contas dos bens e rendas dos Concelhos.

1616 / Abril / 16 - Alvará

Registo de mercês concedidas por El-Rei.

1617 / Março / 28 - Alvará

Determina que os Feitos da Fazenda do Estado da India se não possam despachar a final sem ser ouvido o Procurador da Fazenda.

1618 / Outubro / 11 - Carta Del-Rey

Determina que as condenações e penas impostas por culpas pertencentes à Fazenda Real, ou erros de officio, não possam ser perdoadas sem consulta de Sua Magestade.

1622 / Setembro / 22 - Carta Del Rey

Declara que quando os Juizes dos Feitos da Fazenda forem ao Conselho aos despachos se hão de assentar nos bancos abaixo dos Conselheiros.

1623 / Março / 23 - Alvará

Ordena que os Almoxarifes e Recebedores do Brasil se não possam valer no dar das contas das provisões dos Governadores

1627 / Setembro / 3 - Regimento dos Contos

1627 / Novembro / 17 - Carta Régia

Cria 4 Juntas nos Contos do Reino e Casa, para execução das dívidas à Fazenda Real.

1629 / Fevereiro / 7 - Decreto

Determina que os Tesoureiros das despesas do Desembargo do Paço, Mesa da Consciência, Casa da Suplicação e Casa do Porto dêem conta cada três anos na Casa dos Contos

1644 / Fevereiro / 29 - Decreto

Determina que os feitos que se houverem de despachar no Conselho da Fazenda se hão de processar perante o Juiz dos Feitos da Fazenda.

1646 / Fevereiro / 7 - Alvará

Determina que se não aceitasse fazenda dos Almojarifes, Tesoureiros ou Recebedores em pagamento do alcance das suas contas, mas sim em dinheiro e não o pagando, serem presos.

1646 / Junho / 4 - Alvará

Determina que os Almojarifes, Tesoureiros ou Recebedores pagassem os juros, tenças e ordenados com pontualidade a seus tempos, sem os reterem em seu poder.

1646 / Agosto / 6 - Alvará

Determina que os feitos da Fazenda sejam despachados no Conselho da Fazenda.

1647 / Maio / 2 - Alvará

Determina que nenhum ministro nem oficial da Fazenda tome divida de terceiras pessoas para as arrecadar como Fazenda Real sem as ter arrematadas.

1648 / Dezembro / 17 - Regimento dos Contos do Estado do Brasil

1649 / Novembro / 19 - Decreto

Determina que os Tesoureiros dos Tribunais dêem conta nos Contos dos Reino cada três anos.

1650 / Abril / 8 - Portaria

Admissão de 12 filhos de Contadores e Provedores nos Contos.

1654 / Novembro / 20 - Alvará

Manda observar o Alvará de 16 de Abril de 1616 sobre o registo de mercês concedidas por El-Rei.

1655 / Fevereiro / 17 - Alvará

Estabelece a regularidade com que os Almojarifes, Tesoureiros e Recebedores hão de pagar as tenças e os juros.

1656 / Outubro / 11 - Regimento do Conselho da Fazenda

1660 / Julho / 13 - Decreto

Determina que os Oficiais da Contadoria Geral da Guerra tenham por Juiz Privativo o Ouvidor da Alfandega, assim como teem os Oficiais dos Contos do Reino e Casa.

1663 / Maio / 5 - Decreto

Ordena-se que se não despache feito algum sem o Procurador da Fazenda estar presente.

1669 / Setembro / 3 - Regimento dos Contos

1671 / Abril / 20 - Decreto

Determina que os culpados em descaminhos da Fazenda Real e erros de seus officios se não concedam cartas de seguro confessativas, senão pelos Juizes da Fazenda, com cinco adjuntos, vistas primeiro as devassas.

1674 / Fevereiro / 19 - Decreto

Determina que os culpados em descaminhos da Fazenda Real e erros de seus officios se não concedam cartas de seguro negativas, senão pelos Corregedores do Crime e da Corte.

1674 / Novembro / 28 - Decreto

Determina que os papeis, em que se pedirem respostas, se não entreguem às partes, mas se deem emaçados ao Procurador da Corte.

1678 / Novembro / 4 - Decreto de 1678

Determina que os Tesoureiros das despesas da Relação e Casa do Porto, do Desembargo do Paço, Mesa da Consciência, Casa da Suplicação, Casa do Porto e Bula da Cruzada dêem conta cada três anos na Casa dos Contos

1682 / Outubro / 17 - Regimento da Fazenda

1685 / Junho / 4 - Decreto

Declara que os Desembargadores dos Agravos devem conhecer dos agravos que se interpõem do Juiz dos Contos e não os Juizes dos Feitos da Fazenda, por serem iguais em vara.

1691 / Abril / 5 - Alvará

Todo o tesoureiro, almoxarife, executor, ou outro qualquer oficial do recebimento, que em suas contas ficar alcançado por falta de despesa, de sorte que chegue a ser executado, se for proprietário incorra em perdimento de seu officio, e se for serventuário, fique inhabil de entrar em officio algum

1691 / Novembro / 10 - Assento

Os Provedores, enquanto Provedores, não podem conhecer dos autos de resistência, devendo remete-los aos Corregedores. Os Contadores podem proceder na forma da Ordenação como os mais ministros que tem jurisdição criminal.

1708 / Setembro / 3 - Reimpressão do Regimento dos Contos do Reino e Casa de 3 de Setembro de 1627

1714 / Agosto / 28 - Alvará

Manda observar os Alvarás de 16 de Abril de 1616 e de 20 de Novembro de 1654 sobre o registo de mercês concedidas por El-Rei.

1737 / Abril / 21 - Alvará

Determina que os Provedores proprietários da Fazenda não pudessem admitir condições novas nos contratos sem o Real beneplacito, contra o disposto no Regimento da Fazenda.

1743 / Fevereiro / 7 - Decreto

Determina que não se sentenciassem as residências dos Ministros do Ultramar, sem mostrarem certidão em como cumpriram as ordens do Tribunal dos Contos

1752 / Junho / 5 - Regimento

Regimento de criação de um Tesoureiro Geral das Sisas, que será executor geral das suas receitas

1753 / Março / 30 - Alvará

Sobre o dinheiro das sisas que forem remetidas pelos estafetas o qual se pagará aos correios

1753 / Agosto / 23 - Alvará

Extinção do lugar de Juiz e dos 2 dos officios de Executores dos Contos do Reino e Casa;
Estabelece no lugar dos anteriores um só Juiz Executor com a mesma alçada que tem os Corregedores do Cível da Cidade.

1756 / Março / 22 - Decreto

Manda o Conselho da fazenda examinar o estado de todos os cofres

1756 / Maio / 22 - Decreto

Nomeações para o exame de cofres e tesourarias

1756 / Julho / 13 - Decreto

Toma de contas a Almojarifes e Recebedores

1759 / Julho / 14 - Decreto

Toma de contas aos Almojarifes

1761 / Dezembro / 22 - Carta de Lei

Extinção dos Contos do Reino e Casa. Criação do Erário Régio

1761 / Dezembro / 30 - Decreto

Transferência das contas existentes nos Contos do Reino e Casa para o Erário Régio

1776 / Janeiro / 19 - Lei

Lei pela qual foi extinto o officio de Contador da Fazenda e todos os officios e incumbências da Contadoria e unida a Chancelaria dos Contos e Cidade à da Corte e Casa da Suplicação

BIBLIOGRAFIA

FONTES MANUSCRITAS

ANTT. Chancelaria de D. Sebastião e D. Henrique, Livro 6, fl. 70-70V.

FONTES IMPRESSAS

Ordenações do Senhor Rey D. Affonso V. Coimbra: Real Imprensa da Universidade, 1972.

Ordenações e Leis do Reino de Portugal publicadas em 1603. Coimbra: Real Imprensa da Universidade, 1789-1790.

Ordenações e leys do Reyno de Portugal confirmadas e estabelecidas pelo Senhor Rey D. João IV. Novamente impressas e acrescentadas com três collecções, a primeira de leys extravagantes; a segunda de decretos e cartas; a terceira de assentos da Casa da Suplicação e Relação do Porto (...). Lisboa: Miguel Manescal da Costa, 1752.

Regimento dos Contos. S.1.: s.n., ca 1627.

Regimento dos Contos. Lisboa: Off. de Ioam da Costa, 1669.

Regimento dos Contos do Reyno e Casa nesta nova impressam accrescentado com hum alfabeto (...). Lisboa: Off. de Valentim da Costa Deslandes, 1708.

Regimento da Fazenda. S.1.: s.n., 1516.

Regimento e Ordenações da Fazenda. Lisboa: Germão Galharde, 1548.

Regimento e Ordenações da Fazenda. Lisboa: Off. de António Craesbeeck de Mello, 1682.

SOUSA, José Roberto Monteiro de Campos Coelho e, compil. - Systema ou Collecção dos Regimentos Reaes (...). Lisboa: Off. de Francisco Borges de Sousa, Off. Patriarcal de Francisco Luíz Ameno, Simão Thadeo Ferreira, 1783-1791. 6 vols.

ESTUDOS

- ALVES, Ivone et al. - Dicionário de terminologia arquivística. Lisboa: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, 1993.
- BELLOTO, Heloísa Liberalli - Arquivos permanentes: tratamento documental. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991.
- BORGES, António; RODRIGUES, Azevedo; RODRIGUES, Rogério - Elementos de contabilidade geral. 13ª ed. Lisboa: Rei dos Livros, 1993.
- BRANDÃO, João - Tratado da magestade, grandeza e abastança da cidade de Lisboa, na 2ª metade do séc. XVI: Estatística de Lisboa de 1552. Lisboa, 1923.
- CONSEIL INTERNATIONAL DES ARCHIVES - ISAD(G): General International Standard Archival Description. Ottawa: The Secretariat of the ICA Ad Hoc Commission on Descriptive Standards, 1994.
- CORTÉS ALONSO, Vicenta - Documentación y documentos. Madrid: Ministério de Cultura, 1980.
- COUTURE, Carol; ROUSSEAU, Jean-Yves - Los archivos en el siglo XX. Mexico: Archivo General de la Nacion, 1988.
- DELGADO, Joaquim - O Arquivo geral e o problema do seu pessoal. Boletim da Direcção-Geral do Tribunal de Contas. Lisboa. 1954, a. 2, nº 2, p. 4-8.
- ESPANHA. Ministério da Cultura. Direcção dos Arquivos Estatais - Diccionario de terminología archivística. Madrid: Dirección de Archivos Estatales, 1993.
- FARO, Jorge - Receitas e despesas da Fazenda Real de 1384 a 1481: subsídios documentais. Lisboa: INE, 1965.
- FRANCO, António de Sousa - O presente e o futuro das instituições de controlo financeiro com natureza jurisdiccional: notas sobre a jurisdição financeira num mundo em mudança. Lisboa: Tribunal de Contas, 1993.

- FRANCO, António de Sousa - O presente e o futuro das instituições de fiscalização financeira com natureza jurisdicional. Lisboa: Tribunal de Contas, 1993.
- FRANCO, António de Sousa; PAIXÃO, Judite Cavaleiro - Casa dos Contos. In Dicionário da História de Lisboa. Coord. Francisco Santana. Lisboa, 1994, p. 230-233.
- FRANCO, António de Sousa; PAIXÃO, Judite Cavaleiro - Magistrados, dirigentes e contadores do Tribunal de Contas e das instituições que o precederam. Revista do Tribunal de Contas. 1991, nº 11/12, p. 283-329 (Casa dos Contos).
- FRANCO, António de Sousa; PAIXÃO, Judite Cavaleiro; SANTOS, Maria Filomena Tavares - Origem e evolução do Tribunal de Contas de Portugal. Lisboa: Tribunal de Contas, 1993.
- GONÇALVES, Maria Manuela - O processo no Tribunal de Contas. Boletim da Direcção-Geral do Tribunal de Contas. Lisboa.
- GUERRA, Luís de Bívar - A administração e contabilidade dos colégios da Companhia de Jesus nos sécs. XVII e XVIII. Lisboa: Centro de Estudos Económicos do Instituto Nacional de Estatística, 1953. Sep. da Revista do Centro de Estudos Económicos; 13 .
- GUERRA; Luís de Bívar - O Arquivo geral: o que foi, o que é, o que deve ser. Boletim da Direcção-Geral do Tribunal de Contas. Lisboa. 1956, a. 3, nº 1, p. 13-18.
- GUERRA; Luís de Bívar; FERREIRA, Manuel Maria - Catálogo do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas. Lisboa: Tribunal de Contas, 1950.
- HEREDIA HERRERA, Antónia - Manual de instrumentos de descripción documental. Sevilha: Deputación Provincial, 1982.
- HERNÁNDEZ ESTEVE, Esteban - El tratado contable *De computis et Scripturis* de Luca Pacioli: dudas sobre su concepción unitaria. Revista de Contabilidade e Comércio. Porto. 1994, vol. 51, nº 203, p. 269-296.

- HOMEM, Armando Luis de Carvalho - O Desembargo Régio: 1320 - 1433 - Porto, A. Homem, 1985
- HOMEM, Armando Luis de Carvalho - Oficiais Regios e Oficiais Concelhos nos finais da Idade Média: balanços e perspectivas. [s.l.; s.n.], 1988. Separata da Revista de História Económica e Social, 1988.
- HOMEM, Armando Luis de Carvalho - Subsídios para o Estudo da Administração Central no Reinado de D. Pedro I. Porto, [s.n.], 1978.
- LAMOUREUX, Fernando Martin - La influencia de Pacioli durante el siglo XVI. Revista de Contabilidade e Comércio. Porto. 1994, vol. 51, nº 203, p. 297-320.
- LOBO, Ferreira - Regimento do Tribunal de Contas: colligido e annotado. Lisboa, 1872.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira - O Ministério das Finanças: subsídios para a sua história no bicentenário da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. Lisboa: Ministério das Finanças, 1986.
- MOREIRA, Alzira Teixeira Leite - A importância da Décima da cidade de Lisboa e seu termo para a olisipografia. Revista Biblioteca Nacional . Lisboa. 1982, nº 1 (sep.), p. 9-15.
- OLIVEIRA, Artur Águedo de - Um relatório notável: um sistema harmónico e completo voa em pedaços. Boletim da Direcção-Geral do Tribunal de Contas. Lisboa. 1955, a. 2, nº 1, p. 22-23; 1955, a. 2, nº 2, p. 9-10; 1955, a. 2, nº 4, p. 11-13; 1955, a. 2, nº 10, p. 4-5; 1958, a. 5, nº 1, p. 5-7.
- OLIVEIRA, Cristovão Rodrigues de - Sumário em que brevemente se contém algumas cousas (assim eclesiásticas como seculares) que há na cidade de Lisboa. Lisboa, 1938. [1ªed. imp. em 1551].
- OLIVEIRA, Fr. Nicolau de - Livro das grandezas de Lisboa. Prof. Francisco Santana. Lisboa: Vega, 1991. [Contém fac-simile da edição original de 1620 e texto actualizado de Maria Helena Bastos]

- PAIXÃO, Judite Cavaleiro - Arquivo Histórico do Tribunal de Contas. In Dicionário da História de Lisboa. Coord. Francisco Santana. Lisboa, 1994, p.86-88.
- PAIXÃO, Judite Cavaleiro - Arquivo Histórico do Tribunal de Contas: memória das suas exposições: 1989 e 1990. Revista do Tribunal de Contas. Lisboa. 1990, nº 7/8, p. 203-213.
- PAIXÃO, Judite Cavaleiro - 600 anos do Tribunal de Contas: 1389 - 1989: um passado, uma história. Prof. António de Sousa Franco. Lisboa: Tribunal de Contas, 1989.
- PORTUGAL. Instituto Português de Arquivos - Guia de fontes portuguesas para a história de Africa. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses: Fundação Oriente: IN-CM, 1991 - Vol. 1.
- PORTUGAL. Ministério das Finanças - Exposição histórica do Ministério das Finanças. Lisboa: Ministério das Finanças, 1952.
- PORTUGAL. Tribunal de Contas - Tribunal de Contas: tradição e modernidade. Apres. António de Sousa Franco. Lisboa: Tribunal de Contas, 1993.
- RAU, Virgínia - A Casa dos Contos. Coimbra: Faculdade de Letras, 1951.
- RAU. Virgínia - Regimento da Casa dos Contos de Goa de 1589. Lisboa: Centro de Estudos Económicos do Instituto Nacional de Estatística, 1949. Sep. da Revista do Centro de Estudos Económicos; 9.
- ROTEIRO de fontes da história portuguesa contemporânea. Coord. Joel Serrão. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica, 1984 - 1989. vol. 3.
- SÁ, António Lopes de - Perspectivas do conhecimento contábil para o 3º milénio. Revista de Contabilidade e Comércio. Porto. 1994, vol. 51, nº 203, p. 321-340.

- SCHELLENBERG, T. R. - Manual de arquivos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1959.

- TAYLOR, Hugh A. - The arrangement and description of Archival Materials. International Council on Archives, 1979.

- TRÊS idades do arquivo. Boletim da Direcção-Geral do Tribunal de Contas. Lisboa. 1957, a. 4, nº 7, p. 6-9.

- Os TRÊS mais antigos Regimentos dos Contos (1389, 1419, 1434). Pref. Virgínia Rau. Lisboa : Tribunal de Contas, 1959.

NOTICIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

Jan./Set. 1995

1. RELAÇÕES COMUNITÁRIAS

1.1. AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

No âmbito das relações comunitárias, o Tribunal de Contas português mantém relações de cooperação com o Tribunal de Contas Europeu, bem como exerce funções de controlo da aplicação em Portugal dos recursos financeiros provenientes da União Europeia.

No que se refere a este controlo, de Janeiro a Setembro de 1995, o Tribunal de Contas Europeu realizou com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios, de acordo com o n.º 3 do art.º 188-C do Tratado CE, tendo sido cumpridos na totalidade os objectivos previstos nesta actividade.

No seguimento das auditorias efectuadas, as observações do TCE são – através do Tribunal de Contas português – enviadas aos órgãos e serviços competentes que devem responder dentro do prazo estabelecido.

Sobre a globalidade da actividade desenvolvida, acima referida e para melhor informação apresenta-se em seguida um quadro descritivo desta actividade:

AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU EM PORTUGAL

Jan./Set. 1995

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
13 A 17 DE FEVEREIRO	FEDER	DGDR, GABINETE DO GESTOR DO PEDIP, IAPMEI, DGEPI-MIE, DGE, DGI, IPQ, JNICT, INETI	<p>Análise da aplicação dos Regulamentos (CEE) n.ºs. 2052/88, 2053/88, 4253/88 e 4254/88 no que diz respeito à iniciativa comunitária REGEN (Nº 90.12.10.002) e ao PEDIP - Programa 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> - análise do sistema nacional de gestão e de controlo, nomeadamente interno, que rege a gestão administrativa e contabilística; - análise dos processos relativos ao funcionamento do sistema referido; e - exame de documentos justificativos e da documentação relativa às despesas sujeitas a controlo.
20 A 24 DE FEVEREIRO	FEOGA-Orientação	IFADAP/Serviços Centrais; IFADP/Caldas da Rainha, IEADR, DRA Entre Douro e Minho e DRA Trás-os-Montes	<p>Controlo dos pagamentos efectuados pelo FEOGA-Orientação, no âmbito da declaração de fiabilidade das contas relativas ao exercício de 1994, englobando a regularidade e legalidade das operações a que estas se referem:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 01/06/94 - pagamento de 112.294.500,00 ECU (1º adiantamento do PO 94 PT 16004101); - 29/12/94 - pagamento de 49.644.873,59 ECU (2º adiantamento do PO 94 PT 16004101)
13 A 17 DE MARÇO	FEOGA-Garantia	INGA, ACACSA, IVV e IFADAP	<p>Análise e controlo das despesas do FEOGA-Garantia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - controlos realizados pela ACACSA, em relação às ajudas à produção e ao consumo no sector do azeite; - controlo das ajudas recebidas, em particular ao beneficiário nº 500534527, no montante de 15.569.779 escudos;

DATA DAS AUDITÓRIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
			<ul style="list-style-type: none"> - controlo das ajudas recebidas, em particular ao beneficiário nº 100043445, no montante de 600 822 escudos.
15 A 19 DE MAIO	FEDER	DGDR	<p>Análise da aplicação dos Regs. (CEE) n.ºs. 2052/88, 2053/88, 4253/88 e 4254/88, do Conselho. Infra-Estruturas de Apoio ao Desenvolvimento (n.º 94.12.09.003), Saúde e Integração Social (n.º 94.12.09.006), Norte (n.º 94.12.09.008) e Centro (n.º 94.12.09.009):</p> <ul style="list-style-type: none"> - análise do sistema nacional de gestão e de controlo, nomeadamente interno, que rege a gestão administrativa e contabilística; - análise dos processos relativos ao funcionamento do sistema acima referido; - exame dos documentos justificativos e de toda a documentação relativa às despesas e controlo.
5 A 9 DE JUNHO	FEOGA-Garantia (1ª MIS-SÃO)	INGA, DGA e DGC	<p>Análise relativa ao regime de importação de milho e ao regime específico de abastecimento de cereais aos Açores e Madeira ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 1600/92 do Conselho e dos Regulamentos de aplicação (CEE) n.ºs. 1696/92 e 1727/92:</p> <ul style="list-style-type: none"> - análise relativa à compra directa e aos regimes de venda à saída da intervenção; - verificação do sistema de importação de milho por concurso, procedimentos de adjudicação, verificação das licenças de importação e fixação dos <i>prêlevements</i>; - propostas para a redução do direito nivelador - análise das propostas recebidas e seleccionadas, certificados de importação e documentação aduaneira relativa às propostas individuais de importação; - exame do sistema contabilístico utilizado na contabilização do direito nivelador e do sistema de controlo;

	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
			- auditoria ao regime específico de abastecimento a favor dos Açores e da Madeira
10 A 14 DE JULHO	FEDER	DGDR, DGF, IAPMEI, GABINETE DO GESTOR DO PEDIP	<p>Controlo da aplicação dos Regulamentos (CEE) n.ºs. 2052/88, 2053/88, 4253/88 e 4254/88 do Conselho, na Região Norte de Portugal, no âmbito do apoio comunitário FEDER às Pequenas e Médias Empresas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - análise do sistema nacional de gestão e de controlo, nomeadamente interno, que rege a gestão administrativa e contabilística no contexto das intervenções comunitárias implementadas na Região Norte de Portugal; - análise dos processos relativos ao funcionamento do sistema acima referido; - exame dos documentos justificativos e de toda a documentação relativa às receitas e despesas sujeitas a controlo; - verificação da execução física no local de alguns projectos.
21 A 29 DE SETEMBRO	FEOGA- -Garantia (2ª MIS- SÃO)	INGA, DGA e DGC	<p>Análise relativa ao regime especial de abastecimento de cereais aos Açores e Madeira ao abrigo do programa POSEIMA</p> <ul style="list-style-type: none"> - análise dos registos; - conversações com as autoridades aduaneiras sobre temas de controlo; - tratamento das importações; - emissão e imputação dos certificados de ajuda; - tramitação dos pedidos de ajuda, repercussão dos benefícios até ao utilizador final.

1.2. Reunião com o Tribunal de Contas Europeu sobre a *Declaração de Fiabilidade*

Visitou o Tribunal de Contas português, em 12 e 13 de Janeiro, uma delegação do Tribunal de Contas Europeu (TCE), chefiada pelo Sr. Ole Warberg com o objectivo de estudar a possibilidade de cooperação no domínio da DAS entre este Tribunal e o Tribunal de Contas português.

1.3. Reuniões do Grupo de Trabalho “AD HOC” sobre o controlo da aplicação dos art.ºs. 92º e 93º do Tratado CE

Com o objectivo de continuar a elaboração de um relatório sobre esta matéria efectuaram-se duas reuniões de trabalho, em Lisboa, a 14 de Fevereiro e a 12 de Setembro.

Participaram nas reuniões em representação do Tribunal de Contas português, o responsável pelas relações comunitárias e um assessor do Gabinete de Estudos.

Nas referidas reuniões foram objecto de análise os seguintes assuntos:

- Análise da Resolução do Comité de Contacto dos Presidentes das ISC, saída da reunião realizada no Luxemburgo, em Novembro de 1994, focando a necessidade de se analisar a interferência entre ajudas nacionais e comunitárias, bem como a participação do Tribunal de Contas Europeu nos trabalhos do G.T.; e
- Elaboração de um projecto de relatório intercalar sobre a matéria.

1.4. Reuniões dos Agentes de Ligação

Efectuaram-se em Copenhaga (23 e 24 de Maio), e no Luxemburgo (19 e 20 de Setembro), as reuniões dos Agentes de Ligação.

Nestas reuniões foram tratados os temas seguintes:

- Declaração de fiabilidade (DDF)
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre o *Controlo do IVA nas operações intracomunitárias*
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre *o controlo das medidas de auxílio previstas nos art.ºs. 92º e 93º do Tratado/CE*
- Relações de trabalho entre o TCE e as ICN
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre *Normas gerais de controlo*
- Relatório sobre a experiência das auditorias conjuntas

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das acções desenvolvidas no domínio comunitário como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu no domínio das relações internacionais, até Setembro de 1995, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. Estágio no Tribunal de Contas de funcionários do Tribunal de Contas de Cabo Verde

Ao abrigo do Protocolo de Cooperação celebrado entre o Tribunal de Contas português e o Tribunal de Contas de Cabo Verde, dois magistrados daquele Tribunal, efectuaram, de 6 a 17 de Março, um estágio nas áreas da fiscalização preventiva e fiscalização sucessiva das despesas públicas.

De 19 de Julho a 3 de Agosto, deslocaram-se ao nosso Tribunal um Magistrado e uma Técnica Superior, para frequência de um estágio no âmbito do Parecer da Conta Geral do Estado.

2.1.2. Visita ao Tribunal de Contas da União (TCU) - Brasil

De 15 a 17 de Março de 1995, uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, visitou o Tribunal de Contas da União, tendo em vista dar seguimento ao Acordo de Cooperação Científica, Técnica e Cultural celebrado entre ambas as Instituições em Lisboa, aos 28 dias do mês de Outubro de 1991.

O objectivo desta visita centrou-se nos seguintes assuntos.

- Reunião sobre a reprodução de documentos históricos do interesse do TCU existentes no Tribunal de Contas de Portugal;

- Preparação do I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa;
- Programa de cooperação para 1995/96.

Ao anteceder esta visita a delegação do Tribunal de Contas português visitou, nos dias 13 e 14 de Março, os Tribunais de Contas do Estado e do Município do Rio de Janeiro, durante os quais foram trocadas impressões sobre as respectivas Instituições..

2.1.3. Visita do Tribunal de Contas português ao Ministério da Justiça de Angola

No âmbito da cooperação bilateral que o Tribunal de Contas vem mantendo com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, no sentido da criação e consolidação de Tribunais de Contas ou Instituição congéneres naqueles Países, deslocou-se a Angola, de 20 de Março a 8 de Abril o Contador-Geral do Visto com o objectivo de colaborar na preparação do ante-projecto de lei orgânica, tendo em vista a criação de um Tribunal de Contas naquele País, bem como a recolha de elementos que possibilitassem a elaboração de um projecto de lei do processo.

Na sequência desta visita, o Contador-Geral do Visto e uma contadora-chefe deslocaram-se a Angola, no decorrer do mês de Setembro, para ministrarem acções de formação para os futuros quadros daquele Tribunal.

2.1.4. Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação do Tribunal de Contas da Roménia

Uma delegação do Tribunal de Contas da Roménia chefiada pelo seu Presidente visitou o Tribunal de Contas português, de 2 a 5 de Abril, durante a qual foram efectuadas várias sessões de trabalho tendo em vista conhecer a organização e o funcionamento do Tribunal nos seguintes aspectos:

- Organização e actividade;

- O controlo prévio no Tribunal de Contas;
- Auditoria e julgamento de contas;
- O parecer sobre a Conta Geral do Estado.

2.1.5. Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (Brasil)

De 2 a 6 de Junho o Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, visitou o Tribunal de Contas português com o objectivo de conhecer a organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal, tendo proferido uma palestra subordinada ao Tema *As Relações dos Tribunais de Contas do Estado da Bahia e de Portugal*.

2.1.6. I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa

Realizou-se em Lisboa, nos dias 28 e 29 de Junho, o *I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa*, (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe; tendo o Tribunal de Contas de Macau participado como observador), com o objectivo de haver um maior conhecimento e aprofundamento de relações entre ambas as Instituições.

O programa contemplou os seguintes aspectos:

- Apresentação dos Tribunais de Contas participantes;
- Apresentação do *glossário de termos comuns* utilizados no âmbito do controlo externo, elaborado pelo Tribunais da União do Brasil e de Portugal;
- Cooperação futura entre os Tribunais de Contas. Protocolo de Cooperação técnica multilateral;
- Aprovação das conclusões do Encontro;

- Fixação da data e do local do *II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa*.

Como resultado deste Encontro salienta-se a assinatura de um *Memorandum de Entendimentos* através do qual foi criada uma *Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural*, cujos trabalhos serão coordenados por uma Secretaria-Geral; e a instituição de um *Centro de Estudos e Formação*, para em articulação com a Secretaria-Geral promover a elaboração de estudos, a realização de cursos de formação e a edição de publicações de interesse comum.

De salientar ainda a aceitação por todas as Instituições do *Glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo* elaborado em 1992 pelos Tribunais de Contas da União, do Brasil e de Portugal; a formulação, em tempo oportuno, de um pedido no sentido de a língua portuguesa ser considerada língua oficial da INTOSAI; e a designação do Tribunal de Contas de Cabo Verde para organizar o *II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa*.

2.1.7. Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde

Em 3 e 4 de Julho deslocou-se ao Tribunal de Contas português, o Presidente do Tribunal de Contas de Cabo Verde, para se inteirar da organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal nos seguintes domínios:

- O Parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- Auditoria e julgamento de Contas;
- A informática no Tribunal de Contas;
- O Tribunal de Contas e a comunicação social.

2.1.8. Visita ao Tribunal de Contas Francês

A convite do Tribunal de Contas francês (Cour des comptes), uma delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, visitou em 6 e 7 de Julho aquela Instituição.

Esta visita teve como finalidade o conhecimento da organização, funcionamento e actividade do TC francês, nomeadamente nos seguintes aspectos:

- Apresentação geral da “Cour des comptes”: atribuições e competência, organização e recrutamento de pessoal;
- Questões europeias;
- Relações com o Parlamento;
- “La Cour Suprême de Discipline Budgétaire et Financière”;
- Os relatórios públicos.

2.1.9. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Em 7 de Agosto visitou o Tribunal de Contas português, uma delegação do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, com o objectivo de se inteirarem da organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal.

2.1.10. Visita ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia (Brasil)

A convite do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, o Tribunal de Contas português participou, de 4 a 6 de Setembro, através de um Juíz Conselheiro, no Seminário Internacional de Controle Externo, promovido no âmbito da celebração dos 80 anos daquele Tribunal, tendo proferido uma palestra sobre o seguinte tema:

- *Implicações da integração europeia no âmbito da actividade do Tribunal de Contas de Portugal.*

2.2. Organizações Internacionais

2.2.1. Reunião de Técnicos das Instituições Superiores de Controlo preparatórias do III Congresso da EUROSAI

Realizou-se em Roma, de 8 a 10 de Fevereiro, uma reunião de Técnicos da EUROSAI sobre o tema *As ISC - Instituições Supremas de Controlo e sua relação com a jurisdição*, nela tendo participado o Director-Geral do Tribunal de Contas e o Contador-Geral do Gabinete de Estudos.

Esta reunião inseriu-se no âmbito da preparação de um dos temas do III Congresso da EUROSAI, que terá lugar em Praga, em Maio de 1996.

Estiveram presentes representantes de instituições superiores de controlo de 21 países tendo as ISC de Itália, Roménia, Grécia, Portugal, Hungria, Albânia, Turquia e República Checa apresentado contribuições escritas.

De 10 a 12 de Maio, realizou-se em Varsóvia a segunda reunião preparatória do III Congresso da EUROSAI, sobre o tema *A auditoria dos processos de privatizações*.

A estas duas reuniões seguiu-se uma terceira, realizada de 4 a 8 de Setembro, em Constança, Roménia, chefiada pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas tendo como tema *A relação dos Tribunais de Contas com o Parlamento, o controlo interno, a jurisdição e os "mass-média"*.

A preparação desta reunião foi feita através de contribuições escritas pelas ISC participantes, de questionário e respectiva análise.

De todos os textos apresentados, incluindo os respectivos aos questionários resultou a organização pelo Tribunal de Contas romeno de uma publicação intitulada *The Courts of Audit - Unity in diversity*, Bucuresti, 1995, revestindo-se de grande interesse, uma vez que contém informação actualizada

relativamente a todas as ISC da Europa e sobre a posição que apresentam no que respeita às relações com o Parlamento, o controlo interno, a jurisdição e os “mass-média”.

O nosso Tribunal interveio nesta reunião, para além da resposta ao questionário e da apresentação de contribuição escrita na fase provisória, da seguinte forma:

- Através de uma comunicação sobre *Controlo e jurisdição*;
- Distribuição de um texto complementar sobre *Jurisdição financeira e outras jurisdições*;
- Intervenção oral do Consultor de Comunicação Social sobre a *relação das ISC com os “mass-media”*.

2.2.2. 2º Congresso Internacional de Auditoria Integral

Uma delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente participou em Buenos Aires, de 5 a 7 de Junho, no *II Congresso Internacional de Auditoria Integral*, subordinado ao tema geral *A Auditoria Integral Perante o Desafio da Globalização*, promovido pela “Sindicatura General de la Nación” em articulação com o “Consejo Profesional de Ciências Económicas de la Capital Federal” e o “Instituto de Auditores Internos de Argentina”.

Durante o Congresso foram apresentadas “exposições magistrais” de carácter geral, por congressistas dos seguintes países: Argentina, Brasil, Canadá, Espanha, Estados Unidos da América, México, Portugal, Reino Unido e Uruguay

No âmbito destas intervenções o nosso Tribunal apresentou o seguinte tema: *Auditoria e Integração - A Experiência da Integração Europeia*, incidindo, na sua essência, sobre questões actuais da auditoria integrada inseridas num processo de integração específica que é o processo de integração europeia, analisando o rico processo de cooperação que tem sido desenvolvido entre todos os Tribunais de Contas da União Europeia, sobretudo após a concretização do mercado interno comunitário e chamando

a atenção para os aspectos especiais de auditoria, de que se destacam o *controlo do IVA nas transacções comunitárias e o controlo dos auxílios dos Estados*.

Além destas exposições, os trabalhos consistiram ainda em intervenções mais especializadas, no âmbito de painéis temáticos, abrangendo os seguintes temas:

- Painel A - O Agente Básico de Mudança da Auditoria Integral;
- Painel B - Auditoria Integral e Globalização;
- Painel C - Auditoria Integral e os Temas Ambientais e Sociais;
- Painel D - Avanços Quanto a Controlo e Auditoria Integral;
- Painel E - O Controlo Interno e a Auditoria Integral;
- Painel F - Desenvolvimento Metodológico de uma Auditoria Integral.

Como conclusões destacam-se as seguintes:

- As profundas mudanças que se vivem nas relações económicas internacionais, tendo as situações de isolamento do passado dado lugar à globalização e interdependência;
- Os condicionamentos dos Governos por tal interdependência, derivado ao facto de as decisões relacionadas com o comércio e políticas macroeconómicas - como a orçamental e a monetárias - terem vindo a ficar cada vez mais dependentes de órgãos e acordos internacionais;
- O papel importante que a “auditoria integral” pode desempenhar para a implementação dessas responsabilidades;
- A necessidade de reformas na administração pública, sendo a “auditoria integral” um instrumento essencial no âmbito desse processo de modernização;
- A importância cada vez maior de áreas como a Saúde, a Educação e o Ambiente, salientando-se a necessidade cada vez mais premente de estas áreas serem auditadas por “auditores profissionais” e de peritos, em equipas interdisciplinares.

2.2.3. Reunião anual do “International Board of Auditors for NATO”

Realizou-se a 19 e 20 de Junho em Bruxelas a reunião anual do “International Board of Auditors for NATO” (IBA) na qual participaram dois Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas.

Esta reunião teve como finalidade permitir às INC apresentar as suas observações e comentários ao Relatório Anual das actividades do IBA (relatório de 1994), nos termos do artº 14º dos seus Estatutos, a apresentar ao Conselho do Atlântico Norte, tendo os delegados das INC manifestado a sua concordância com as conclusões e recomendações formuladas, no pressuposto de que assentam sobre relatórios de auditorias fiáveis.

De destacar que deste Relatório foram postos em evidência os seguintes pontos:

- as auditorias aos organismos, deram origem a 17 relatórios, comportando 30 opiniões sobre as situações financeiras, 6 relatórios de “performance” e 146 recomendações/observações;
- fraquezas do controlo interno constatadas no seio do CAE (Comando aliado na Europa) a nível da apresentação de contas e das situações financeiras;
- excedentes de tesouraria por 3 anos consecutivos em dois organismos (NAMSO e BGOH);
- dificuldades na elaboração dos sistemas informáticos, cujas medidas correctivas rapidamente implementadas permitiram poupanças de centenas de milhões de F.B.;
- falta de quadro normativo financeiro sobre a actividade da NATO na Bosnia de suporte às forças da ONU.

De salientar ainda no que respeita à actividade do IBA de natureza instrumental, que a execução do Plano 1993-1997, que substituiu o Plano para 1991-1995, está a decorrer satisfatoriamente, dando-se cada vez mais importância às “performance audits”.

A final foram aprovados os comentários escritos dos representantes das INC, bem como manifestado todo o apoio às várias recomendações do IBA constantes do relatório quanto à melhoria das condições da sua actividade.

Foi ainda aprovada a realização na Dinamarca, no próximo ano, dum seminário sobre auditorias na área militar, a organizar pela respectiva Instituição de Controle Financeiro.

2.2.4. XV Congresso da INTOSAI (INCOSAI)

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou no Cairo, de 24 de Setembro a 2 de Outubro, no *XV Congresso da INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institution*, designado *INCOSAI - International Congress of Supreme Audit Institutions*.

Como resultado deste Congresso salienta-se a eleição do Tribunal de Contas português (pelo período de 6 anos) para membro do Conselho Directivo desta Organização, tendo sido a primeira vez, desde a sua criação em 1953, que o Tribunal de Contas foi eleito para os seus órgãos.

A participação do Tribunal de Contas português traduziu-se essencialmente nas seguintes acções:

- a) Apresentação de contribuições escritas sobre os temas do Congresso;
- b) Participação no Comité da Dívida Pública;
- c) Presidência e relatoria da sessão do Congresso relativa ao controlo da dívida pública;
- d) Preparação da candidatura do Tribunal a membro do Conselho Directivo da INTOSAI;
- e) Ajuda a alguns Tribunais de Contas dos PALOP no sentido da sua participação no Congresso.

Do programa constavam os seguintes temas:

TEMA I - Auditoria ambiental

Subtema I.A - Importância, definições e resultados do Grupo de Trabalho

Subtema I.B - A função das SAI/ISC no domínio da auditoria ambiental

Subtema I.C - Metodologia e técnicas de auditoria ambiental.

TEMA II - Aperfeiçoamento da gestão financeira pública através das comissões permanentes e grupos de trabalho da INTOSAI

Subtema II.A - Normas de auditoria

Subtema II.B - Normas de contabilidade

Subtema II.C - Normas de controlo interno

Subtema II.D - Controlo da dívida pública

Subtema II.E - Controlo por "EDP"

Subtema II.F - Avaliação de programas.

Como resultado deste Congresso há a destacar o seguinte:

- Aprovação do Glossário de termos e expressões (nas línguas oficiais da INTOSAI) confrontando-o com o aprovado para o Congresso de Washinton (1992);
- Apresentação de uma exposição genérica e sintética por cada Grupo Regional da INTOSAI sobre as actividades desenvolvidas nos últimos três anos bem como sobre as perspectivas para o próximo triénio (actualmente os Grupos Regionais são os seguintes: AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS e SPASAI);
- Eleição do Tribunal de Contas do Uruguay para organizar o próximo INCOSAI, no mês de Novembro de 1998;
- Eleição dos novos membros do Conselho Directivo, tendo sido eleitos por um período de 6 anos (até 2001) as ISC de Portugal e da Noruega (EUROSAI), de Marrocos e dos Camarões (AFROSAI) e da Índia (ASOSAI);
- Eleição das ISC da Filândia e da África do Sul como Auditores para o Triénio 1996-1998.

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

NOTA EXPLICATIVA

Com o objectivo de tornar mais acessível a informação de que dispõe, tem vindo a Biblioteca/Centro de Documentação e Informação a incluir na Revista do Tribunal de Contas a *Informação Bibliográfica* contendo referências seleccionadas de documentação entrada e tratada no período a que respeita o respectivo número da Revista.

O período a que se reporta o presente número da Revista, tornaria a *Informação Bibliográfica* muito extensa, pelo que optámos por seleccionar algumas referências bibliográficas (mantendo a numeração original das referências na nossa Base de Dados) mais representativas das áreas temáticas da documentação disponível na Biblioteca/Centro de Documentação e Informação.

Muitas outras referências, inclusivé de outras áreas temáticas, não foram propositadamente incluídas nesta *Informação Bibliográfica*. Assim, sugerimos aos nossos utilizadores que consultem os Boletins Bibliográficos e de Sumários de Publicações Periódicas -produzidos mensalmente - ou ainda a nossa Base de Dados Bibliográficos, disponíveis na Sala de Leitura.

Recordamos que, tal como é habitual, a *Informação Bibliográfica* apresenta a seguinte estrutura:

- Monografias e analíticos de publicações periódicas, ordenados segundo uma adaptação da estrutura de áreas e de microthesaurus do EUROVOC;
- Publicações periódicas, ordenadas alfabeticamente;
- Índice de assuntos (relativo às monografias e analíticos de publicações periódicas);
- Índice de autores e de títulos de obras anónimas.

A Directora do Arquivo Histórico e Biblioteca/
Centro de Documentação e Informação

Judite Cavaleiro Paixão

**MONOGRAFIAS E ANALÍTICOS DE
PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS**

FINANÇAS

FINANÇAS PÚBLICAS E POLÍTICA ORÇAMENTAL

5768

PP 214

AGROCHAO, Heitor dos Reis

Os sistemas de gestão e controlo do QCA II : contributos para a sua estruturação / Heitor dos Reis Agrochão

In: Boletim IGF. - Lisboa : Inspeção Geral de Finanças. - A. 12, n° 44-45 (Maio 1995); p. 29-39

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Fundos CE--Fundos Estruturais / Controlo Financeiro--Portugal

5787

PP 212

ANTAO, Mário Patinha

Convergência real e nominal e o OE-95 / Mário Patinha Antão

In: Cadernos de economia. - Lisboa : Promeios. - A. 8, n° 30 (Jan.-Mar. 1995); p.49-53

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Orçamento do Estado--Política Económica--Portugal--1995

5423

336.126.55(7/8)

ASS*Pap 1

ASSEMBLEIA DE OLACEFS, 4ª, Montevideo, 1994

El papel de las entidades fiscalizadoras superiores frente a la corruption administrativa / IV Asamblea OLACEFS. - Montevideo : OLACEFS,

1994. - 67, 26 p. ; 29 cm. - O presente documento representa o 1º tema debatido na Assembleia

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Corrupção--América Latina

CDU 336.126.55(7/8)

5460	336.126.55(82) ASS*Rel
------	---------------------------

ASSEMBLEIA GERAL OLACEFS, 4ª, Montevideo, 1994
Relaciones de las Entidades de fiscalización superior con los parlamentos : el caso argentino / IV Sesion Ordinaria de la Asamblea General de la OLACEFS ; rel. Emilia Raquel Lerner, Hector Constantino Rodriguez. - Montevideo : Auditoria General de la Argentina, 1994. - 20 p. ; 30 cm

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Tribunal de Contas--Parlamento Nacional--Argentina

CDU 336.126.55(82)

5421	336.126.5(81) BRA*Man
------	--------------------------

BRASIL. Tribunal de Contas da União
Manual de legislação : fiscalização financeira e orçamentária / Tribunal de Contas da União. - 3ª ed. - Brasília : T.C.U., 1988. - XXXIV, 947 p. ; 23 cm. - Só existe o 3º volume

Brasil. Tribunal de Contas da União / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Controlo Financeiro

CDU 336.126.5(81)

5766	336.126.55(71) CAN*Aud
------	---------------------------

CANADA. Office of the Auditor General
Auditing of information management and technology : field testing draft /
Office of the Auditor General of Canada. - Ottawa :
Office of the Auditor General of Canada, 1994 . - 38, 44 p. ; 28 cm. -
(Audit guide ; 2). - Junto com : Vérification dela gestion de
l'information et de la technologie. - 44 p.

Canadá. Tribunal de Contas / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Controlo Financeiro--Auditoria Financeira
--Canadá / Informação Financeira--Informática Aplicada--Canadá

CDU 336.126.55(71)

5900

PP 57

CANOTILHO, José Joaquim Gomes
A lei do orçamento na teoria da lei / José Joaquim Gomes Canotilho
In: Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra. - Coimbra : Universidade de Coimbra. - N° especial em homenagem ao Prof. Dr. J. J. Teixeira Ribeiro. - Vol. 2 (1979) ; p. 543-583

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Orçamento do Estado--Constituição

5791

PP 212

CATROGA, Eduardo de Almeida
Linhas gerais do orçamento do Estado para 1995 / Eduardo de Almeida Catroga
In: Cadernos de economia. - Lisboa : Promeios. - A. 8, n° 30 (Jan.-Mar. 1995) ; p. 41-43

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Orçamento do Estado--Portugal--1995

5510

336.126(861)

COL*Pap

COLOMBIA. Contralor General de la Republica (David Turbay Turbay)

El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en apoyo a los congresos o parlamentos nacionales : discurso / David Turbay Turbay ; Asamblea OLACEFS. - Montevideo : OLACEFS, 1994. - 18 p. ; 30 cm. - Discurso pronunciado pelo Controlador Geral da Colômbia, na IV Assembleia OLACEFS

Colômbia. Tribunal de Contas / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças Públicas

CDU 336.126(861)

5651

336.126.55CE

CEE*Nat

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Contas

Nota de informação sobre o relatório anual do Tribunal de Contas Europeu relativo ao exercício de 1993 / Tribunal de Contas das Comunidades Europeias. - Luxemburgo : [Comunidade Europeia], 1994. - 13 p. ; 30 cm + anexos

Comunidade Europeia. Tribunal de Contas--Relatório / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Relatório de Actividade--Comunidade Europeia--Tribunal de Contas

CDU 336.126.55CE

5783

PP 59

CONGRES DE L'ORGANISATION DES INSTITUTIONS
SUPERIEURES DE CONTROLE DES FINANCES
PUBLIQUES DU PACIFIQUE SUD, 3^o, Tuvalu, 1994

Aider les pays du Pacifique / Troisième Congrès de l'Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques du Pacifique Sud

In: Revue internationale de la vérification des comptes publics. - Washington : INTOSAI. - Vol. 21, n^o 2 (Abr. 1994) ; p. 7-9

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças Públicas--
Ajuda ao Desenvolvimento

5656

336.1/.5
DJU*Con

DJUNGA, Wemo

Contrôle externe des finances publiques type latin / Wemo Djunga. - Bru-
xelles : Bruylant, 1993. - 405 p. ; 24 cm

ISBN 2-8027-0871-6

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças Públicas--
Auditoria Externa--Bélgica--França--Zaire

CDU 336.1/.5

5442

336.126
EUROSAI*Int

EUROSAI

Interdependencia, cooperacion y organismos regionales en el plano inter-
nacional / EUROSAI. - Madrid : EUROSAI, [s.d.]. - 3, 10 p. ; 29 cm

EUROSAI / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças
Públicas

CDU 336.126

5520

336.3
FER*Da

FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz

Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado / Eduardo Ma-
nuel Hintze da Paz Ferreira. - Coimbra : Almedina, 1995. - 544 p. ; 23
cm. - (Teses). - Existem 6 exemplares

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Dívida Pública

CDU 336.3

5505

336.1/.5
FOU*Exp

FOURNET, M. François

L'expert comptable, conseil des collectivités ou comment relever défis du management local présentation de M. François Fournet. - Paris : Ordre des Experts Comptables, 1989. - 40 p. ; 30 cm. - Este documento refere-se à Conferência do Comité do Sector Público da FEE, realizada em Cannes, nos passados dias 1 a 3 de Dezembro de 1994 e enviado ao Vice-Presidente da 1ª Secção deste Tribunal

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças Locais

CDU 336.1/.5

5550

336.126.5
FRA*Dec

FRANCA. Tribunal de Contas

La décentralisation de l'enseignement du second degré / Cour des Comptes. - Paris : Cour des Comptes, 1995. - 297 p. ; 24 cm

França. Tribunal de Contas / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Controlo Financeiro--Descentralização / Política da Educação--Ensino Secundário

CDU 336.126.5

5580

336.126.5
FRA*Int 1

FRANCA. Tribunal de Contas

Les interventions publiques dans le domaine du thermalisme : résumé de presse / Cour des Comptes. - Paris : Cour des Comptes, 1995. - 31 p. ; 21 cm

França. Tribunal de Contas / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Controlo Financeiro--Despesas de Saúde--França / Saúde Pública--França

CDU 336.126.5

5892

P 55

FRANCO, António Luciano de Sousa

Os Tribunais de Contas de Portugal e da União Europeia no contexto dos sistemas de controlo financeiro / António de Sousa Franco

In: Revista do Tribunal de Contas da União. -

Brasília : Tribunal de Contas da União. -Vol. 25, nº 62 (Out.-Dez. 1994) ; p. 78-126

Portugal. Tribunal de Contas / Brasil. Tribunal de Contas da União / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Tribunal de Contas--Ajuda Bilateral--Portugal--Brasil

5566

PP 133

GALZY, Laurent

Les mecanismes budgétaires et les concours de l'Etat / Laurent Galzy

In: Revue française des finances publiques. -Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - Nº 49 (1995) ; p. 33-40

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Financiamento Público--Habitação

5897

PP 55

GONCALVES, Fernandes

Fraude no sector público / Fernandes Gonçalves

In: Revista do Tribunal de Contas da União. -Brasília : Tribunal de Contas da União. -Vol. 25, nº 62 (Out.-Dez. 1994) ; p. 27-34

Brasil. Tribunal de Contas da União / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças Públicas--Controlo Financeiro

5903

PP 225

INSTITUTO MONETARIO EUROPEU

La situation des finances publiques des Etats membres de l'Union Européenne / Institut Monétaire Européen

In: Problèmes économiques. - Paris : La Documentation Française. - N° 2424 (Maio 1995) ; p. 11-13

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças Públicas--Défice Orçamental--União Europeia

5559

PP 133

MAGNET, Jacques

Les institutions supérieures de contrôle des comptes et le pouvoir législatif / Jacques Magnet

In: Revue française des finances publiques. -Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - N° 49 (1995) ; p. 231-237

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Parlamento--Tribunal de Contas --França

5874

PP 74

MATA, Márcia Filomena de Oliveira

Fiscalização da administração pública em face da economicidade / Márcia Filomena de Oliveira Mata

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. - Rio de Janeiro : Tribunal de Contas. - A. 16, n° 27 (Jan. 1995) ; p. 173-180

Brasil. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças Públicas--Controlo Financeiro--Administração Pública

5770

PP 120

PORTUGAL. Presidente do Tribunal de Contas, 1986 - (António Luciano de Sousa Franco)

Seis anos de reforma do Tribunal de Contas : um relance : discurso do Senhor Conselheiro Presidente Prof. Doutor Sousa Franco

In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas. - N° 17-18, Tomo 1 (Jan.-Jun. 1993) ; p. 101-175

Portugal. Tribunal de Contas / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Tribunal de Contas--Competência Institucional--Portugal--1986-1992

5537

PP 120

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Obrigações gerais : empréstimos públicos : obrigações do tesouro FIP : 1992-1999, até 200 milhões de contos : processo nº 1266831/91, acórdão 1/92 / Tribunal de Contas ; rel. António de Sousa Franco

In: Revista do tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas. - Tomo 2, nº 17/18 (Jan.-Jun. 1993) ; p. 203-211

Portugal. Tribunal de Contas--Acórdão / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Obrigação Financeira--Empréstimo Público--Dívida Pública--Portugal

5763

336.1

RIB*Lic 3

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira

Lições de finanças públicas / José Joaquim Teixeira Ribeiro. - Coimbra : Coimbra Editora , 1995. - 468 p. ; 24 cm

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças Públicas--Despesas Públicas

CDU 336.1

ROCHA, Lincoln Magalhães da

O Tribunal de Contas da União e o controlo dos municípios / Lincoln Magalhães da Rocha

In: Revista do Tribunal de Contas da União. - Brasília : Tribunal de Contas da União. - Vol. 25, nº 62 (Out.-Dez. 1994) ; p. 72-77

Brasil. Tribunal de Contas da União / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Administração Local--Finanças Locais--Auditoria Financeira

SILVA, Jorge Manuel Teixeira da

Possíveis alterações aos planos de contas decorrentes do orçamento do estado para 1995 / Jorge Manuel Teixeira da Silva

In: Jornal de contabilidade : boletim da Associação de Técnicos de Contas. - Lisboa : APOTEC. - A. 19, nº 217 (Abr. 1995) : p. 103-108

Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Orçamento do Estado--Contabilidade Pública / Política Orçamental

SOUSA, Alfredo José de

Controlo orçamental e instrumentos de gestão financeira / Alfredo José de Sousa

In: Revista do Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas. - Nº 17-18, Tomo 1 (Jan.-Jun. 1993) ; p. 13-30

Portugal. Tribunal de Contas / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças Locais--Autonomia Financeira / Controlo Orçamental--Controlo Financeiro--Finanças Locais

VILACA, Marcos Vinícios Rodrigues

A ética e os poderes das entidades fiscalizadoras superiores / Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça

In: Revista do Tribunal de Contas da União. -Brasília : Tribunal de Contas da União. -Vol. 25, nº 62 (Out.-Dez. 1994) ; p. 20-26

Brasil. Tribunal de Contas da União / Finanças--Finanças Públicas e Política Orçamental / Finanças Públicas--Corrupção--Poder de Controlo / Ética

PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

5361

PP 620

CUENTA GENERAL DE LA CORPORACIONES LOCALES. Canarias, [19--]- .

Cuenta general de la corporaciones locales / Audiencia de Cuentas de Canarias. - Canarias : Audiencia de Cuentas, [19--]- - 30 cm. - Descrição baseada no relatório de 1989. - Relatórios recebidos: 1989 e 1990

5359

PP 619

INFORME GENERAL SOBRE LA GESTION DEL SECTOR PUBLICO LOCAL. [S.I.], [19--]-

Informe general sobre la gestion del sector publico local / Audiencia de Cuentas de Canarias. - [S.I.] : Audiencia de Cuentas, [19--]- . - 28 cm. - Descrição baseada no relatório de 1989. - Relatórios recebidos: 1989 e 1990

106

PP 59

INTERNATIONAL JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING. Washington, 1971- .

International Journal of Government Auditing / Intosai. - Nº1 (1971)- . - Washington : Intosai, 1971- . - 30 cm . - Existe também em francês,

alemão e espanhol. -Exemplares recebidos: Vol. 21, nºs. 3 (Out. 1993),
vol. 21, nº 1 (Jan. 1994), 2 (Abr. 1994), 3 (Jul 1994) e 4 (Out. 1994)
- Trimestral

338

PP 275

JOURNAL OF MANAGEMENT AND TRAINING. New Delhi, [198-]-

Journal of management and training / Office of the Comptroller and Auditor
General of India. - New Delhi : I.R. Krishnamachari, [198-]- . - 30
cm. - Descrição baseada no exemplar referente a: V. 7, nº 1 (Abr. 1989). -
Exemplar recebido: Vol. 12/13, nº 3-1 (Out.1994-Jan. 1995)

4468

PP 586

KONTROLA PANSTWOWA. Warszawa, [19--] .
Kontrola Panstwowa / Najwyzsza Izba Kontrole. - Warszawa : Najwyzsza
Izba Kontrole, [19--] . - 23 cm. - Descrição baseada no vol. 38, nº 1
(1993). - Exemplar recebido: Nº 2 (1995)

1852

PP 521

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIAO AUTONOMA DA MA-
DEIRA. [Funchal], [19--]- .

Parecer sobre a conta da Região Autónoma da Madeira / Secção Regional
da Madeira do Tribunal de Contas. - [Funchal] : Secção Regional da Ma-
deira do T.C., [19--]- . - 28 cm. - Descrição baseada no parecer de 1989.
- Parecer recebido: 1989
. - Anual

165

PP 99

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO. Lisboa, 1937- .
Parecer sobre a Conta Geral do Estado / Tribunal de Contas. - Lisboa :
Tribunal de Contas, 1937- . - 30 cm. -Pareceres recebidos: 1991 e 1992

4570

PP 591

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO TERRITORIO DE MACAU. Macau, [19--]- .

Parecer sobre a conta geral do território de Macau / Tribunal de Contas de Macau. - Macau : Tribunal de Contas, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no parecer de 1992. - Parecer recebido: 1993

5914

PP 637

PERFORMIT. Lahore, [19--]- .

Performit / publication of Directorate General Performance Audit. - Lahore : Directorate General Performance Audit, [19--]- . - 24 cm. - Descrição baseada no exemplar referente ao vol. 11, nº 4 (Out. 1994) e recebido nesta data

342

PP 81

RAPPORT AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE. Paris, 1968- .

Rapport au Président de la République : suivi des reponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises / Cour de Comptes. - (1968)- . - Paris : Direction des Journaux Officiels, 1968- . - 30 cm. - Relatório recebido: 1994
. ISSN 0767-4538

5020

PP 607

RAPPORT DU CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD SUR LES ACTIVITES DU COLLEGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX COMPTES DE L'OTAN. [S.l.], [19--]- .

Rapport du Conseil de l'Atlantique Nord sur les activités du College International des Commissaires aux comptes de l'OTAN. - [S.l.] : OTAN, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no relatório de 31 de Dezembro de 1993. - Relatório Recebido : 1994

250

PP 235

RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA A LA CHAMBRE DES COMMUNES. Ottawa, [19--]- .

Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes. - ed. bilingue. - Ottawa : Vérificateur Général du Canada, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no relatório de 1986. - Relatório recebido: 1995

3700

PP 563

REPORT OF THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL ON THE ACCOUNTABILITY OF STATE SCHOOLS. Wellington, [19--]- .

Report of the Comptroller and Auditor General on the Accountability of State Schools / The Audit Office of New Zealand. - Wellington : The Audit Office, [19--]- . - 24 cm. - Descrição baseada no exemplar de Junho de 1992. - Relatório recebido: 1995

2660

PP 545

REPORT OF THE DIRECTOR ON THE PUBLIC ACCOUNTS. Floriana, [19--]- .

Report of the Director on the Public Accounts / The Accounts of the Government of Malta. - Floriana : Audit Office, [19--]- . - 29 cm. - Descrição baseada no relatório de 1990. - Relatório recebido: 1993

1171

PP 55

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO. Brasília, 1970- .
Revista do Tribunal de Contas da União. - A. 1, nº 1 (1970)- . - Brasília : Tribunal de Contas da União, 1970- . - 27 cm. - Exemplar recebido: Vol. 25, nº 62 (Out.-Dez. 1994) edição comemorativa dos 25 anos

5668

PP 642

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MACAU. Macau, [199-]-

Revista do Tribunal de Contas de Macau. - Macau : Tribunal de Contas, [199-]- . - 30 cm. - Descrição baseada no número comemorativo do 2º aniversário do Tribunal de Contas de Macau (Abril 1995). - Exemplar recebido: 1995

5568

PP 638

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Santa Catarina, [19--]- .

Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.- Santa Catarina : Tribunal de Contas, [19--]- . - 24 cm. - Descrição baseada no exemplar de 1995 e recebido nesta data

585

PP 54

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SAO PAULO. São Paulo, 1957- .

Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. - São Paulo : Centro de Documentação Jurídica, [1957]- . - 27 cm. - Descrição baseada no nº 33 (1º semestre 1973). -Exemplar recebido: Nº 58 (Mar.-Abr. 1989) . - Fusão de: "Jurisprudência e instruções" e "Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo : jurisprudência e instruções".

915

PP 74

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro, [19--]-.

Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. - Rio de Janeiro : Tribunal de Contas, [19--]- . - 24 cm. - Descrição baseada no nº 11 (Maio 1981). - Exemplar recebido: A. 16, nº 27 (Jan. 1995)

5530

PP 630

REVISTA FISCALIZACION Y GESTION PUBLICA. San José, 1994- .
Revista fiscalización y gestión pública / Contraloría General de la República de Costa Rica. - Vol. 1, nº 1 (1994)- . - San José : Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1994- . - 30 cm. - Exemplar recebido: Vol. 1, nº 1 (1994)

439

PP 120

REVISTA TRIMESTRAL DO TRIBUNAL DE CONTAS. Lisboa, 1989- .
Revista trimestral do Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas, [1989]- . - 20 cm. - Continuação de: Boletim trimestral da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.- Descrição baseada no nº 1 (Jan.-Mar. 1989). - Exemplar recebido: nº 17/18 (Jan.-Jun. 1993)

686

PP 269

TC JURE. Lisboa, 1989- .
TC jure / Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas, [1989]- . - 30 cm. - Existem novos exemplares com outra numeração. - Descrição baseada no nº 1 (Jan. Mar. 1989). - Exemplar recebido: Nº 17/18 (Jan.-Jun. 1993)

ÍNDICE DE ASSUNTOS

Administração Local--Finanças Locais--Auditoria Financeira
5793

Brasil. Tribunal de Contas da União
5421, 5892, 5893, 5897, 5898

Brasil. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
5874

Colômbia. Tribunal de Contas
5510

Comunidade Europeia. Tribunal de Contas--Relatório
5651

Canadá. Tribunal de Contas
5766

Controlo Financeiro
5421

Controlo Financeiro--Auditoria Financeira--Canadá
5766

Controlo Financeiro--Descentralização
5550

Controlo Financeiro--Despesas de Saúde--França
5580

Controlo Financeiro--Portugal
5768

Controlo Orçamental--Controlo Financeiro--Finanças Locais
5788

Corrupção--América Latina

5423

Dívida Pública

5520

Ética

5898

EUROSAI

5442

Finanças--Finanças Públicas e Política orçamental

5421, 5423, 5442, 5460, 5505, 5510, 5520, 5537, 5550, 5559, 5566, 5580,
5651, 5656, 5763, 5766, 5768, 5770, 5783, 5787, 5788, 5791, 5818, 5874,
5892, 5893, 5897, 5898, 5900, 5903,

Finanças Locais

5505

Finanças Locais--Autonomia Financeira

5788

Finanças Públicas

5510, 5442

Finanças Públicas--Ajuda ao Desenvolvimento

5783

Finanças Públicas--Auditoria Externa--Bélgica--França--Zaire

5656

Finanças Públicas--Controlo Financeiro

5897

Finanças Públicas--Controlo Financeiro--Administração Pública

5874

Finanças Públicas--Corrupção--Poder de Controlo

5898

Finanças Públicas--Défice Orçamental--União Europeia
5903

Finanças Públicas--Despesas Públicas
5763

Financiamento Público--Habitação
5566

França. Tribunal de Contas
5550, 5580

Fundos CE--Fundos Estruturais
5768

Informação Financeira--Informática Aplicada--Canadá
5766

Obrigação Financeira--Empréstimo Público--Dívida Pública--Portugal
5537

Orçamento do Estado--Constituição
5900

Orçamento do Estado--Contabilidade Pública
5818

Orçamento do Estado--Política Económica--Portugal--1995
5787

Orçamento do Estado--Portugal--1995
5971

Política da Educação--Ensino Secundário
5550

Portugal. Tribunal de Contas
5770, 5788, 5892

Portugal. Tribunal de Contas--Acórdão
5537

Relatório de Actividades--Comunidade Europeia--Tribunal de Contas
5651

Saúde Pública--França
5580

Tribunal de Contas--Ajuda Bilateral--Portugal--Brasil
5892

Tribunal de Contas--Competência Institucional--Portugal--1986-1992
5770

Tribunal de Contas--Parlamento Nacional--Argentina
5460

INDICE DE AUTORES

AGROCHAO, Heitor dos Reis
5768

ANTAO, Mário Patinha
5787

ARGENTINA. Tribunal de Contas
5460

ASSEMBLEIA DE OLACEFS, 4ª, Montevideo, 1994
5423

ASSEMBLEIA GERAL OLACEFS, 4ª, Montevideo, 1994
5460

BRASIL. Tribunal de Contas da União
5421, 1171

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
5568

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
585

BRASIL. Tribunal de Contas do Rio de Janeiro
915

CANADA. Office of the Auditor General
5766

CANADA. Tribunal de Contas
250

CANOTILHO, José Joaquim Gomes
5900

CATROGA, Eduardo de Almeida
5791

COLOMBIA. Contralor General de la Republica (David Turbay Turbay)
5510

COMUNIDADE EUROPEIA. Tribunal de Contas
5651

CONGRES DE L'ORGANISATION DES INSTITUTIONS SUPERIEU-
RES DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES DU PACIFIQUE
SUD, 3º, Tuvalu, 1994
5783

CONSTANTINO RODRIGUEZ, Hector
5460

COSTA RICA. Tribunal de Contas
5530

CUENTA GENERAL DE LA CORPORACIONES LOCALES
5361

DJUNGA, Wemo
5656

ESPAÑA. Tribunal de Contas das Canárias
5361, 5359

EUROSAI
5442

FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz
5520

FOURNET, M. François
5505

FRANCA. Tribunal de Contas
342, 5550, 5580

FRANCO, António Luciano de Sousa
5537, 5770, 5892

GALZY, Laurent
5566

GONCALVES, Fernandes
5897

INDIA. Office of the Comptroller and Auditor General
338

INFORME GENERAL SOBRE LA GESTION DEL SECTOR PUBLICO
LOCAL
5359

INTERNATIONAL JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING
106

INTOSAI
106

JOURNAL OF MANAGEMENT AND TRAINING
338

KONTROLA PANSTWOWA
4468

LERNER, Emília Raquel
5460

MAGNET, Jacques
5559

MALTA. Tribunal de Contas
2660

MATA, Márcia Filomena de Oliveira
5874

NOVA-ZELANDIA. Tribunal de Contas
3700

PAQUISTAO. Tribunal de Contas
5914

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIAO AUTONOMA DA MA-
DEIRA
1852

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
165

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO TERRITORIO DE MACAU
4570

PERFORMIT
5914

POLONIA. Tribunal de Contas
4468

PORTUGAL. Presidente do Tribunal de Contas, 1986- (António Lucia-
no de Sousa Franco)
5770

PORTUGAL. Tribunal de Contas
5537

PORTUGAL. Tribunal de Contas de Macau
4570, 4668

RAPPORT DU CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD SUR LES ACTI-
VITES DU COLLEGE INTERNATIONAL DES COMMISSAIRES AUX
COMPTES DE L'OTAN
5020

RAPPORT DU VERIFICATEUR GENERAL DU CANADA A LA
CHAMBRE DES COMMUNES
250

REPORT OF THE COMPROLLER AND AUDITOR GENERAL ON
THE ACCOUNTABILITY OF STATE SCHOOLS
3700

REPORT OF THE DIRECTOR ON THE PUBLIC ACCOUNTS
2660

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO
1171

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MACAU
5668

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA
CATARINA
5568

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SAO PAU-
LO
585

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO DE JANEIRO
915

REVISTA FISCALIZACION Y GESTION PUBLICA
5530

REVISTA TRIMESTRAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
439

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira
5763

ROCHA, Lincoln Magalhães da
5893

SILVA, Jorge Manuel Teixeira da
5818

SOUSA, Alfredo José de
5788

TC JURE
686

TURBAY TURBAY, David
5510

VILACA, Marcos Vinícios Rodrigues
5898

