

N.º 27

JAN./JUNHO 1997

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS



REVISTA
DO
TRIBUNAL DE CONTAS

REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

Propriedade: *Tribunal de Contas* v

Director: *Presidente do Tribunal de Contas,*

Alfredo José de Sousa

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

Coordenação deste número:

Director-Geral do Tribunal de Contas,

José Fernandes Farinha Tavares

e Director do Gabinete de Estudos,

Manuel Freire Barros

Montagem e Composição gráfica:

Isabel Trigo e Lúcia Belo

Colaboração e Apoio Técnico:

Gabinete de Estudos

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

Av. da República n.º 65 - 1050 Lisboa

Distribuição e assinaturas: *Av. da República n.º 65 - 1050 Lisboa*

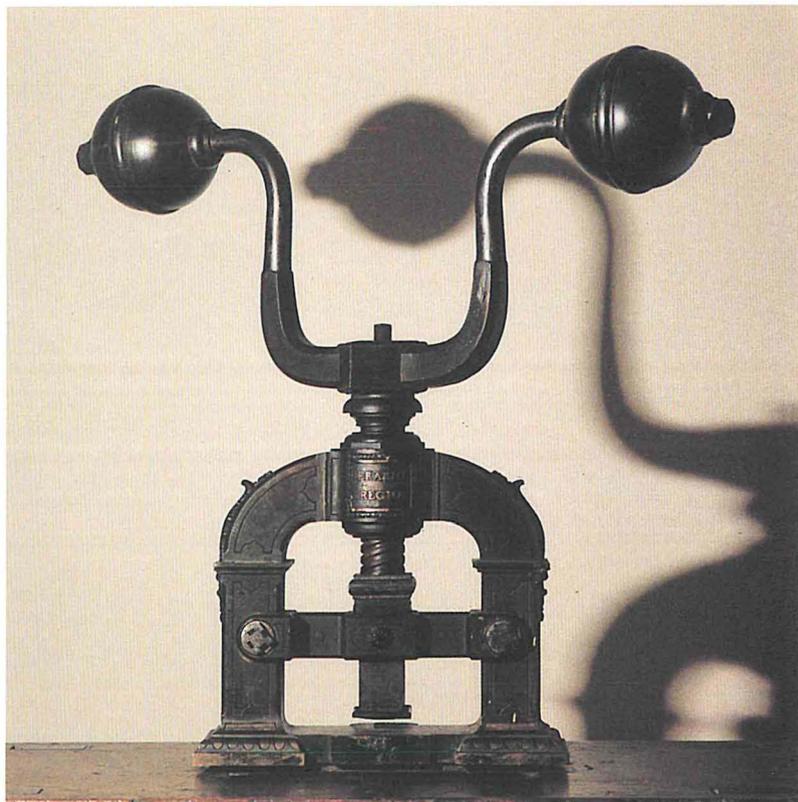
Impressão: Gráfica MAIADOURO, S.A.

N.º 27 - Janeiro a Junho de 1997

ISSN: 0871 3065

Tiragem: 1750 exemplares

Depósito Legal: 93 097/95



Selo utilizado no Erário Régio

Prov: Erário Régio

Dims: altura 900 x largura máx 1000 mm

Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo

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

SUMÁRIO

ESTATUTO EDITORIAL

ESTUDOS

Nova Lei da Tutela Administrativa — “A conexão do seu regime sancionatório com a responsabilidade financeira dos autarcas” <i>por:</i> João Fernandes Neto.....	19
Regime jurídico das despesas públicas com aquisições <i>por:</i> Helena Abreu Lopes.....	31
Relação dos princípios da transparência e da concorrência com a fase da adjudicação no âmbito do regime das empreitadas de obras públicas. <i>por:</i> Manuel Freire Barros.	65
Controlo financeiro externo da contratação pública. <i>por:</i> Manuel Freire Barros e Márcia Vala.....	83
O sistema de Arquivos do Tribunal de Contas. <i>por:</i> Judite Cavaleiro Paixão e Maria Alexandra Lourenço.....	99
O Tribunal de Contas e o controlo do FEDER nas Autarquias Locais <i>por:</i> Lia Olema Videira Correia.....	129
20 anos de Jurisprudência Comunitária sobre contratos públicos <i>por:</i> Miguel Catela.....	161

DOCUMENTOS

Tribunal de Contas Austríaco: — Alargamento das competências de controlo e de auditoria dos organismos de representação profissional.	185
--	-----

A liberalização dos Mercados Públicos no Quadro do Mercado Único e a sua abertura às PME.....	189
Conta Geral do Estado	
Relatórios da Comissão de Economia Finanças e Plano relativo aos anos de 1990, 1991, 1992 e 1993	213
Aprovação pela Assembleia da República.	295

ACÓRDÃOS

PLENÁRIO GERAL

RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS

Recurso Extraordinário 22/96 de 26 de Junho de 1997 — <i>Oposição de Julgados. Inexistência Jurídica. Recurso Extraordinário. Decisões Opostas.</i>	305
---	-----

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO)

RECURSOS

Recurso de Emolumentos nº 4/96 de 7 de Janeiro de 1997 — <i>Contrato de Aquisição de Créditos. Contrato de Cessão de Crédito. Contrato de Empréstimo. Emolumentos.</i>	317
--	-----

Recurso nº 8/97 (Recaç), de 22 de Abril de 1997 - <i>Açores, Região Autónoma. Administração Regional. Concurso Externo. Provimento de Lugares. Publicação Obrigatória. Requisitos de Provimento.</i>	331
--	-----

AUTOS DE RECLAMAÇÃO

Autos de Reclamação nº 161/96, de 28 de Janeiro de 1997 - <i>Autorização de Despesas. Concurso por Negociação. Empreitada de Obras Públicas. Propostas.</i>	339
---	-----

Autos de Reclamação nº 17/97, de 13 de Fevereiro de 1997 - *Abertura de Concurso. Comissão de Serviço. Habilitação Profissional. Habilitação Suficiente. Nomeação Provisória. Pessoal em Situação Irregular. Prazo Facultativo*..... 353

Autos de Reclamação nº 48/97, de 18 de Março de 1997 - *Administração Local. Assembleia Distrital. Associação de Municípios. Federação de Municípios. Funcionário Público. Fundamentação Legal. Junta de Freguesia. Município. Provimento de Lugares. Reclasseificação Profissional. Reorganização de Serviços. Requisitos de Provimento. Serviços Municipalizados*..... 363

ACÓRDÃOS DE VISTO

Acórdão nº 22/97, de 4 de Março de 1997 - *Contratação Pública. Contrato de Prestação de Serviços. Despesas Públicas. Isenção. Regime Contratual*..... 375

OBRIGAÇÕES GERAIS

Acórdão nº 11/97, de 12 de Fevereiro de 1997 - *Autorização. Conselho de Ministros. Conta Geral do Estado. Emissão. Empréstimos. Instituto de Gestão do Crédito Público. Obrigação Geral. Obrigações. Receita. Resoluções*..... 381

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA (2ª SECÇÃO)

RECURSOS

Acórdão nº 12/97, de 23 de Janeiro de 1997 - *Alcance. Conta de Gerência. Controlo Interno. Culpa. Gestão de Tesouraria. Gestão Orçamental. Impossibilidade de Julgamento. Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge*..... 395

Acórdão nº 31/97, de 27 de Fevereiro de 1997 - *Interesse Público. Julgamento. Pagamentos Indevidos. Princípio da Legitimidade Processual. Quitação. Recursos. Relevação da Infracção. Respon-*

sabilidade Financeira Reintegratória. Subsídios...... 403

Acórdão 50/97, de 20 de Março de 1997 — *Contrato Escrito. Ex-temporaneidade. Fiscalização. Instituto da Juventude. Multa. Recursos.*..... 421

JULGAMENTO DE CONTAS E AUDITORIAS

Acórdão 4/97, de 16 de Janeiro de 1997 — *Classificação de Despesas. Irregularidade Formal. Responsabilidade Financeira.* 433

Acórdão 13/97, de 23 de Janeiro de 1997 - *Citação. Conta de Gerência. Município. Omissão. Pendência do Processo. Processo de Multa. Prova Documental.* 441

Acórdão 23/96, de 20 de Fevereiro de 1997 — *Aposentação. Bairro Fiscal. Cessão de Funções. Termo de Transição. Tesouraria da Fazenda Pública. Tesoureiro.* 449

Acórdão 33/97, de 27 de Fevereiro de 1997 - *Alcance. Culpa. Execução Orçamental. Gestão Financeira.* 455

Acórdão 51/97, de 20 de Março de 1997 - *Audição de Responsáveis. Auditoria. Fraccionamento de Despesas. Recomendações.* 479

Acórdão 53/97, de 20 de Março de 1997 - *Deliberação. Empreitada de Obras Públicas. Isenção. Município. Responsabilidade Financeira Reintegratória. Responsabilidade Financeira Sancionatória. Responsabilidade Solidária.*..... 487

Acórdão 77/97, de 12 de Junho de 1997 — *Auditoria. Auto Estradas de Portugal. Junta Autónoma de Estradas. Relevação da Responsabilidade. Responsabilidade Financeira.*..... 495

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS..... 533

PLENÁRIO GERAL	555
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO).....	559
FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA (2ª SECÇÃO).....	581

CRÓNICA DA LEGISLAÇÃO

ACTOS LEGISLATIVOS

Leis	603
Decretos-Leis.....	605
Decretos Legislativos Regionais.....	632

OUTROS ACTOS NORMATIVOS

Decretos Regulamentares	637
Decretos Regulamentares Regionais.....	642
Decretos dos Ministros da República para as Reg Aut.	646
Decretos do Presidente da República.....	647
Resoluções do Conselho de Ministros	649
Portarias	658
Despachos Normativos	665
Resoluções da Assembleia Leg. Reg.	666

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS

Avisos	671
Resoluções da Assembleia da República	673
Acórdãos do Tribunal Constitucional	674
Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça	675

INSTRUÇÕES E RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

Instruções.....	679
Resoluções	679

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Junho de 1997	681
--	-----

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas.....	703
Publicações periódicas	721

ESTATUTO EDITORIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

Assim, adoptando uma periodicidade, em regra, semestral, a Revista apresenta um conteúdo típico estruturado nos seguintes capítulos ou secções:

Estudos

Documentos

Publicação integral de acórdãos seleccionados

Crónica da jurisprudência seleccionada (sumários)

Crónica da legislação seleccionada (sumários)

Arquivo Histórico

Notícias

Informação bibliográfica.

O Director

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke on the left, a vertical stroke in the middle, and a large, sweeping loop on the right.

(Alfredo José de Sousa)

NOVA LEI DA TUTELA ADMINISTRATIVA
—a conexão do regime sancionatório com a responsabilidade
financeira dos Autarcas

*por: João Fernandes Neto**

* Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas

I BREVE INTRODUÇÃO

Dir-vos-ei, antes de mais, quão honrado e orgulhoso me sinto por participar neste Seminário realizado pela ANMP no âmbito das comemorações dos 20 Anos de Poder Local Democrático.

Honrado, porquanto a Entidade promotora desta iniciativa — de inegável interesse para os Eleitos Locais — tem como fim geral, estatutariamente consagrado, a promoção e defesa do poder local.

Orgulhoso, por isso que este Seminário Nacional se insere no âmbito das comemorações das duas décadas que vão decorridas sobre a Constituição da República de 1976, que abandonou um sistema de centralização e concentração governamental de poderes políticos — administrativos e consagrou o princípio da autonomia local.

Tanto me bastou para ter aceite com satisfação o convite do Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas para aqui o representar.

As considerações que irei tecer decorrem da minha experiência de 7 anos como Juiz da área das Autarquias ao nível da 2ª Secção (*fiscalização sucessiva*) do Tribunal de Contas e são meras reflexões pessoais que não vinculam tal Tribunal: elas são da minha exclusiva responsabilidade que, naturalmente, assumo.

II DELIMITAÇÃO DO TEMA

À primeira vista o tema que nos é proposto - “**Procedimentos Tutelares, o Regime Sancionatório Vigente**” — não se enquadra na tutela financeira jurisdicional exercida pelo Tribunal de Contas sobre a actividade financeira das Autarquias Locais.

Com efeito, — tal como já acontecia na anterior Lei nº 87/89, de 8 de Setembro, relativamente à perda de mandato — o novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa consagrado na Lei nº 27/96, de 1 de Agosto, atribui aos tribunais administrativos de círculo a competência para as decisões de perda de mandato e de dissolução de órgãos autárquicos ou de entidades equiparadas: cfr. o nº 1 do artº 11º da nova Lei e o nº 1 do artº 10º da Lei anterior.

E, assim sendo, seria pelo menos insensato para quem exerce funções no órgão jurisdicional de controlo financeiro autárquico, como eu, imiscuir-se na tutela administrativa jurisdicional.

Serve o exposto para apelar para a vossa compreensão e para que, com ela, me permitam “chamar a brasa à minha sardinha” (*perdoem-me o plebeísmo*) e — dentro da temática a abordar — desenvolver as minhas considerações incidindo sobre os ilícitos com relevância jurídico financeira tipificadores das sanções previstas na nova Lei da Tutela Administrativa.

E, como — plagiando Ferreira Lobo no seu *Comentário ao Regimento do Tribunal de Contas de 1869* — não é “motivo para desdenhosos reparos que alguém tente saber do seu ofício” afigura-se-me não ser descabido que, em conexão com a baliza escolhida para a minha intervenção, esboce uma desprezível reflexão sobre a responsabilidade financeira dos Eleitos Locais inerente a tais causas de dissolução de órgãos autárquicos.

III EXPLANAÇÃO DAS CONSIDERAÇÕES TIDAS POR MAIS PERTINENTES:

1. Os ilícitos financeiros tipificadores de sanções previstas na nova Lei da Tutela Administrativa:

Nos termos do artº 7º da Lei nº 27/96 “a prática, por acção ou omissão, de ilegalidades no âmbito da gestão das autarquias locais ou no da gestão de entidades equiparadas pode determinar... a perda de mandato, se tiverem sido praticadas individualmente por membros de órgãos, ou a dissolução do órgão, se forem o resultado da acção ou omissão deste”.-

Dentro do elenco dos ilícitos potenciadores de medida sancionatória da perda de mandato figuram as causas de dissolução do órgão autárquico enumeradas no artº 9º da citada Lei: cfr. a alínea d) do nº 1 do artº 8º da mesma Lei.

As causas com eventual relevância em sede de responsabilidade financeira são as seguintes:

- 1.1** A não elaboração ou não aprovação do orçamento de forma a entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de cada ano, salvo ocorrência de facto julgado justificativo: alínea e) do citado artº 9º;

Esta causa de dissolução do órgão autárquico sanciona a violação da disciplina jurídica consignada na Secção III do capítulo I do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, para a aprovação e votação do orçamento das autarquias locais.

De acordo com o disposto no artº 23 deste diploma legal a proposta de orçamento será apresentada pelo órgão executivo ao respectivo órgão deliberativo — até 15 dias da última sessão deste órgão do ano anterior a que se refere — que o deverá aprovar de modo a que possa entrar em vigor em 1 de Janeiro do ano a que respeitar.

- 1.2** A não apresentação a julgamento, no prazo legal das respectivas contas: alínea f) do artº 9º;

Desde o ano económico de 1936 que o Tribunal de Contas tem competência para o julgamento de todas as contas das Câmaras Municipais, independentemente do montante das suas receitas “*ex vi*” do disposto no artº 21º do Decreto nº 26 341, de 7 de Fevereiro de 1936.

Essa competência mantém-se actualmente estando igualmente sujeitas ao julgamento desse Tribunal as contas das assembleias distritais, das federações de municípios, das associações de municípios, das regiões administrativas e das freguesias, desde que o montante anual da sua receita ou despesa seja superior a 2 000 vezes o salário mínimo mensal geral: vide as alíneas b) e c) do nº 2 do artº 17º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

As contas destas entidades de valor inferior ao indicado podem, no entanto, ser chamadas a julgamento por iniciativa do

Tribunal, ou sob proposta do seu Presidente, com a limitação temporal de cinco anos.

O prazo legal para apresentação das contas continua a ser o fixado no artº 15º do já referido Decreto-Lei nº 26 341: até 31 de Maio do ano seguinte àquela a que respeitem.

No caso de gerências partidas — quando dentro de um ano económico houver substituição da totalidade dos responsáveis — como as contas devem ser prestadas em relação a cada gerência, o prazo para a sua apresentação será de quarenta e cinco dias, a contar da data da substituição dos responsáveis.

1.3 A ultrapassagem dos limites legais de endividamento: alínea g) do mencionado artº 9º;

Uma vez que estamos perante uma norma tipificadora de ilícitos sancionáveis, não pode a mesma ser objecto de interpretação analógica nem, sequer, de interpretação extensiva.

Como tal, os limites legais de endividamento a ter em conta para o efeito são apenas os estabelecidos no regime de crédito dos municípios fixado no artº 15º da Lei das Finanças Locais (Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro) para a contracção de empréstimos a curto, médio e longo prazo e para a emissão de obrigações.

Impõe-se esta conclusão sem embargo de se reconhecer que o mencionado preceito legal - mantido inalterado pelo Decreto-Lei nº 470-B/88, de 19-XII, pela Lei nº 101/89, de 29-XII e pela Lei nº 2/92, de 9-III — está inequivocamente desactualizado.

Com efeito:

- por um lado, como é sabido, a emissão de empréstimos obrigacionistas não tem tido adesão significativa por parte das Autarquias talvez por falta de tradição no seu recurso ao mercado de capitais;
- por outro lado, o forte impulso que o mercado financeiro tomou a partir da década de 80 determinou o desenvolvimento de diversos produtos financeiros com características

mistas em detrimento das antigas ofertas bancárias puras, quer activas, quer passivas.

Ora — como doutrina Cabral Moncadaⁱ “ — **quer na óptica do princípio da especialidade da actividade da autarquia, quer na óptica do princípio da descentralização... a actividade própria dos entes autárquicos implica o recurso ao direito privado de modo a dar execução às dificuldades que são próprias dos entes autárquicos locais**”.

Daí que — para prossecução das atribuições que lhe são próprias — os municípios possam recorrer aos instrumentos específicos do direito privado, designadamente no que respeita aos objectivos de natureza económica e aos meios financeiros típicos do sector privado.

É, assim, legítima a opção dos municípios aceitarem letras de câmbio como meio de titularem pagamentos.

Só que, do ponto de vista económico, a letra — mesmo quando se destina a solver uma dívida — tem também a função de instrumento de crédito a curto prazo de que resulta um aumento de responsabilidades financeiras directas, expresso na realização da obrigação de reembolso, do pagamento de juros e demais encargos inerentes, tornando-se necessário assegurar cobertura orçamental à operação.

E, para além do **crédito financeiro**, já assume hoje peso significativo, ao nível autárquico em que nos situamos, o **crédito administrativo** pelo crescente recurso à celebração de contratos de locação financeira (“*leasing*”), de aluguer de longa duração (ALD) e de “**factoring**” os quais — não obstante a sua componente financeira — não são inseríveis nas formas de crédito previstas pelo citado artº 15º da Lei nº 1/87.

Acresce que, para determinar o crédito global da Autarquia, importa ainda considerar as suas dívidas a fornecedores privados e públicos e a empreiteiros.

Do exposto facilmente se conclui que, pela lei vigente, a Autarquia — muito embora não ultrapasse os limites legais de endividamento — pode encontrar-se numa situação deficitária, estruturalmente desequilibrada, ou até de ruptura financeira

sem que tal constitua causa de dissolução do órgão autárquico, mesmo que para essa realidade não ocorra motivo justificativo.

- 1.4** A ultrapassagem dos limites estipulados na lei para os encargos com pessoal: alínea h) do citado artº 9º;

O limite de tais encargos continua a ser ainda o estabelecido no artº 10º do Decreto-Lei nº 118/84, de 13 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pelo artº único da Lei nº 44/85, de 13 de Setembro:

Segundo o seu nº 1 — “As despesas efectuadas com o pessoal do quadro... não poderão exceder 60% das receitas correntes do ano económico anterior ao respectivo exercício”;

Nos termos do seu nº 2 — “As despesas com o pessoal pago pela rubrica «pessoal em qualquer outra situação» não podem ultrapassar 25% do limite dos encargos referidos no número anterior”

2 Sucinta reflexão (o tempo da nossa intervenção mais não o permite) sobre a responsabilidade financeira dos gerentes inerente às analisadas causas de dissolução de órgãos autárquicas:

Como é sabido, não existe uma definição legal do que deva entender-se por infracção financeira: o seu conceito terá de ser elaborado com base nos comandos legais que as tipificam e lhes definem o respectivo regime jurídico.

Da análise dos artºs 48º e 49º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, ainda vigente, flui claramente que as infracções financeiras podem determinar uma responsabilidade financeira reintegratória — que se objectiva na obrigação de repor as importâncias indevidamente despendidas — e (ou) uma responsabilidade financeira sancionatória “*strictu sensu*”ⁱⁱ, também denominada como responsabilidade administrativa por multaⁱⁱⁱ que se efectiva mediante a aplicação de multas: a apreciação de uma e outra das referidas responsabilidades é do foro exclusivo do Tribunal de Contas no âmbito da sua competência em matéria de fiscalização sucessiva.

A responsabilidade financeira reintegratória tem como factos constitutivos o alcance, o desvio de dinheiros ou outros valores ou os pagamentos indevidos e a sua efectivação não impede a aplicação de multas em simultaneidade: cfr. artº 49º da Lei nº 86/89.

Por pagamentos indevidos, para este efeito, devem entender-se os que são feitos com violação das regras legais que disciplinam os actos que originam o dispêndio de dinheiros públicos, quer esses actos se reportem à fase de pagamento, ou se situem nas fases da assunção ou de autorização da despesa^{iv}.

Convém esclarecer que a competência do Tribunal de Contas no âmbito do processo ordinário de julgamento de contas fica sempre tão somente limitada à eventual efectivação de responsabilidades financeiras em que tenham incorrido os responsáveis pelas autorizações de despesas e pagamentos ilegais realizados no decurso da execução orçamental que é espelhada na conta sujeita a julgamento do Tribunal: os sujeitos passivos da obrigação de repor decretada pelo Tribunal de Contas são os gerentes que autorizaram as despesas e pagamentos ilegais e não os seus beneficiários, os funcionários ou agentes que os receberam indevidamente e sobre os quais recai a obrigação de restituição a efectivar por via administrativa^v.

Já no que concerne às multas, elas podem ser aplicadas não apenas aos indivíduos sobre os quais impende o dever específico de respeitar determinadas regras em matéria de dinheiros públicos ou deveres complementares — designadamente quando aplicadas cumulativamente com a condenação em reposição — como também a outras pessoas não especialmente adstritas a esses deveres como, por exemplo, nos casos de violação de deveres para com o Tribunal previstos nas alíneas e) e h) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89^{vi}.

Feito o “**croquis**” do regime jurídico da infracção e da responsabilidade financeiras, urge agora determinar se e em que medida as causas de dissolução de órgão autárquico analisadas na primeira parte desta explanação determinam a existência de responsabilidade financeira.

É o que faremos de imediato e de forma sucinta:

A causa prevista na alínea e) do artº 9º da Lei nº 27/96 — a não elaboração ou não aprovação tempestiva do orçamento autárquico —

subsume-se na alínea b) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89, com referência aos artºs 15º e 23º do Decreto-Lei nº 341/83;

A causa prevista na alínea f) do citado artº 9º — não apresentação tempestiva a julgamento da conta de gerência — encontra-se tipificada, também como caso de punição com multa, na alínea e) do antes mencionado nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89;

Por sua vez, a causa descrita na alínea g) do artº 9º — ultrapassagem dos limites legais de endividamento — na medida em que promana da violação das normas sobre a assunção de despesas autárquicas, também se subsume na já aludida alínea b) do preceito da Lei nº 86/89; ainda nesta alínea tipicizadora da punição com multa se enquadra a causa de dissolução de órgão autárquico enunciada na alínea h) do artº 9º da Lei nº 27/96: ultrapassagem dos limites legais para encargos com o pessoal.

Como é óbvio, a própria natureza dos factos constitutivos das duas primeiramente referidas causas de dissolução não determina responsabilidade financeira reintegratória dos gerentes que as praticaram ou a quem são imputáveis.

Tocantemente à ultrapassagem dos limites legais de endividamento, o princípio do não enriquecimento sem causa desaconselha, em princípio, a efectivação de tal responsabilidade; com efeito, com a contracção dos empréstimos, ainda que para além da capacidade de endividamento da autarquia, dão entrada nos cofres autárquicos os respectivos montantes não havendo, sob pena de locupletamento da Autarquia à custa dos seus responsáveis, que os reintegrar.

Porém, no tocante à aplicação da multa, esta infracção financeira — sempre que seja reflexo de uma gestão ineficiente e contribua para uma situação de ruptura financeira da Autarquia — postula uma graduação severa da sanção pecuniária.

No que concerne à última das analisadas causas de dissolução de órgão autárquico, a transposição dos limites legais dos encargos com o pessoal — desde que implique excesso de abonos — determina, regra geral, a efectivação da responsabilidade financeira dos gerentes que autorizaram os correlativos pagamentos indevidos, a menos que se verifiquem razões ponderosas justificativas da relevação ou da redução de tal responsabilidade nos termos do artº 50º da Lei nº 86/89.

Para finalizar, resta acrescentar que — não tendo o Novo Regime Jurídico da Tutela Administrativa tipificado as acções ou omissões dolosas que consubstanciam ilegalidade grave para efeitos de causa de dissolução de órgão autárquico, a expressa indicação — na alínea i) do artº 9º da Lei nº 27/96 — dos fins em que ela se traduz permite concluir, sem margem para erros, que o alcance ou o desvio de dinheiros ou outros valores, para além de serem factos constitutivos de responsabilidade financeira reintegratória, integram-se, também, nas mencionadas causas.

Outrossim neste caso existe um afastamento expresso da regra “*non bis in ibidem*” a evidenciar que ao direito à autonomia local corresponde a obrigação de responsabilidade acrescida dos Autarcas.

AUTORES, BIBLIOGRAFIA E JURISPRUDÊNCIA CITADOS OU TRANSCRITOS NO TEXTO DA INTERVENÇÃO

- ⁱ “As Autarquias Locais e o Direito Privado” in Boletim da C.C.R. Centro. nº 14/15, pág. 70.
- ⁱⁱ cfr. Sousa Franco in “Finanças Públicas e Direito Financeiro” (1988), pág. 70.
- ⁱⁱⁱ cfr. Braz Teixeira e João Francisco do Carmo in “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, pág. 302.
- ^{iv} Neste sentido José Tavares e Lídio de Magalhães in “Tribunal de Contas” (1990), pág. 135
- ^v Hoc sensu o acórdão da 2ª Secção do T.C. de 13-X-994 lavrado no processo nº 2529/85.
- ^{vi} Vide José Tavares e Lídio de Magalhães, obra citada, pág. 152.

REGIME JURÍDICO DAS DESPESAS PÚBLICAS
COM AQUISIÇÕES
— *algumas notas sobre o decreto-lei n.º 55/95, de 29 de Março**

por: **Helena Abreu Lopes****

* Documento de apoio a uma acção de formação sobre "*Aquisições públicas*", realizada no IGAP em 11 de Dezembro de 1996, adaptado da Comunicação apresentada no XV Colóquio da ATAM, em Outubro de 1995.

** Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas.

SUMÁRIO

I. Objectivos preconizados com a publicação do Decreto-Lei nº 55/95 ...	35
II. Principais alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 55/95.....	37
1. Alterações na esfera de competência dos órgãos da administração	38
2. Uniformização das regras para determinar o procedimento prévio a adoptar com vista à contratação.....	42
3. Introdução de novos tipos de procedimento prévio e novas regras de tramitação	44
4. Fixação de regras sobre estimativa do valor dos contratos e fracionamento de despesas.....	48
5. Alteração das disposições sobre a forma dos contratos e sobre a sua sujeição a fiscalização prévia	49
III. Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas.....	53
Anexo: — Notas sobre a instrução dos processos de visto.....	55

I

OBJECTIVOS PRECONIZADOS COM A PUBLICAÇÃO DO DECRETO-LEI Nº 55/95

A elaboração e publicação do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, foi norteada, ao que nele se afirmou, pela prossecução de alguns objectivos essenciais.

1. Assim, procurou concretizar-se a instituição de um **regime geral** de realização de despesas públicas decorrentes da actividade contratual da administração pública, tratando-se de um propósito unificador em várias vertentes.

a) Desde logo, procurando reunir, num único diploma legal, todas as normas aplicáveis à matéria.

Com este “**código**”, como se chega a referir, pôr-se-ia termo aos inconvenientes da dispersão da legislação até então vigente: dificuldades no acesso e na sua interpretação e conjugação;

b) Por outro lado, pretendendo criar um regime aplicável à **generalidade das despesas**, com algumas excepções, é certo, mas que se afirma terem sido rigorosamente circunscritas;

c) E propósito unificador também por se tratar de disciplina jurídica aplicável à **administração pública em geral**, seja central, regional ou local, sendo, inclusivamente, nalguns casos, de aplicação a certas pessoas colectivas de direito privado financiadas por dinheiros públicos, ou, ainda que indirectamente, envolvidas na realização de uma obra pública (vd. artº 3º).

2. Com este diploma perseguiu-se também o objectivo de compatibilizar a regulamentação legal da matéria com o novo regime da administração financeira do Estado e das competências dos seus órgãos.

3. E em ligação com o princípio de maior autonomia dos serviços públicos, que preside a esse novo regime, surge o propósito de “introduzir inovações que confirmam maior flexibilidade à realização das despesas”;

traduzidas em procedimentos “mais eficazes, simples e desburocratizados”, como se afirma no preâmbulo do Decreto-Lei.

Só que logo se reconhece que este objectivo de eficácia e simplicidade não é absoluto, tendo de ser equilibrado com a salvaguarda dos princípios da concorrência e da transparência, como garantias dos direitos dos administrados, e a necessidade de um controlo jurídico e financeiro, indissociável da gestão de dinheiros públicos, que provêm dos contribuintes.

O equilíbrio entre estes vários princípios exprime-se na distribuição de competências entre os vários órgãos intervenientes no processo de autorização das despesas, em função do seu valor e tipo, e no tipo de procedimento a adoptar em vista à realização dos contratos, mais ou menos exigente, também em função do seu valor e tipo.

4. Por último, procurou-se assegurar a conciliação de todo este regime com as exigências do direito comunitário, nesta área, definindo-se normas e procedimentos específicos para as despesas de valor igual ou superior ao limiar fixado nas directivas comunitárias, que, com este Decreto-Lei, se transpuseram para a ordem jurídica nacional.

Saliente-se que é este diploma que vem fazer a aplicação nacional das normas comunitárias em matéria de prestação de serviços, área não abrangida pelo Decreto-Lei nº 24/92, de 25 de Fevereiro, agora revogado.

A primeira questão a discutir é se este Decreto-Lei atingiu, de facto, os objectivos que anunciou.

Concluimos, provavelmente, que não estamos perante um “código” minimamente coerente e completo, e que, nalguns casos, as soluções consagradas poderão ser perversas, levando, na prática, ao contrário daquilo que se preconizou, mas reconheçamos também que, de facto, alguns dos objectivos são contraditórios e que, por outro lado, o cumprimento da lei e dos procedimentos nela estabelecidos, são, mais do que um imperativo, um objectivo próprio da actividade administrativa, como instrumento de garantia do equilíbrio dos restantes - a eficácia, sem dúvida, mas com respeito pela concorrência, transparência e controlo.

II

PRINCIPAIS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELO DECRETO-LEI Nº 55/95

Em execução desses objectivos, o Decreto-Lei nº 55/95, já ratificado com alterações pela Lei nº 22/95, de 18 de Julho, e, entretanto, alterado pelo Decreto-Lei nº 80/96, de 21 de Junho, contém as normas que disciplinam a realização de despesas públicas e contratos públicos, nas áreas da prestação de serviços, aquisição e venda de bens e locação, e ainda, em parte, em relação às empreitadas de obras públicas, área em que há que atender também às regras especiais constantes do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, com as respectivas alterações.

Saúde-se, a propósito, a existência, hoje, de um regime regra para contratos de fornecimento, já que, no passado recente, por ausência de normas específicas, a aplicação das regras previstas para as empreitadas de obras públicas se mostrou, em muitos casos, desadequada.

Mas lamenta-se que nalguns casos, como por exemplo em matéria de prazos, o regime instituído se afaste bastante do das empreitadas, o que é fonte de perturbação para os serviços, tão habituados a aplicar as mesmas regras às duas situações.

Afigura-se-nos de referir como alterações relevantes introduzidas por este diploma legal, as seguintes:

1. Alterações na esfera de competências dos órgãos da administração;
2. Uniformização das regras para determinar o procedimento prévio a adoptar com vista à contratação;
3. Introdução de novos tipos de procedimento prévio e novas regras de tramitação;
4. Fixação de regras sobre estimativa do valor dos contratos. e fraccionamento de despesas;
5. Alteração das disposições sobre a forma dos contratos.

A explicitação de cada um destes items, em particular, e o lançamento dos termos de algumas questões que, a propósito, se colocam, é o que nos propomos passar a fazer.

1. Alterações na esfera de competências dos órgãos da administração

Referimos já que um dos objectivos deste diploma foi o de compatibilizar as normas sobre competências para autorização das despesas nele referidas com as regras gerais sobre competências previstas no novo regime da administração financeira do Estado e no último estatuto do pessoal dirigente da função pública, já que as normas constantes do Decreto-Lei nº 211/79 se apresentavam totalmente desajustadas relativamente a essa nova regulamentação.

O novo regime da administração financeira do Estado sublinha, de facto, nesta área, dois princípios importantes:

- o de uma forte desconcentração de poderes nos órgãos dirigentes dos serviços com autonomia administrativa e administrativa e financeira;
- e o de fazer coincidir, no mesmo titular, a competência em matéria administrativa e financeira, a fim de acabar com a situação, muito vulgar até aí, de a competência para a prática de um acto ou contrato pertencer a um determinado órgão e o poder de autorizar a despesa dele decorrente caber a outro.

Precisamente nesta linha, o Decreto-Lei nº 55/95, no seu artº 7º. nº 1, afirma: “A decisão ou deliberação de contratar, incluindo a escolha do procedimento prévio, cabe à entidade competente para autorizar a respectiva despesa”.

E descreve depois quem são as entidades competentes para autorizar as despesas (e, portanto, todos os actos e contratos com elas relacionados) em função dos respectivos valor, tipo e procedimentação prévia — artºs 7º e 8º.

- a) Apesar do objectivo afirmado de compatibilizar os regimes, afigura-se-nos que a “expressiva actualização dos valores que definem os limites da competência para a autorização das despesas com e sem concurso ou dispensa de contrato escrito” operada pelo Decreto-Lei nº 55/95 (como se afirma no seu preâmbulo), não concretiza mini-

mamente a aproximação preconizada ao regime do Decreto-Lei nº 155/92, de 22 de Julho.

De facto, no novo regime da administração financeira do Estado, estabelece-se que a autonomia administrativa se traduz na competência dos dirigentes dos serviços para autorizarem a prática dos actos, e a realização e pagamento das correspondentes despesas, que se contenham no âmbito da gestão corrente desses serviços, ou seja, que integrem a actividade por eles normalmente desenvolvida para a prossecução das suas atribuições, e se contenham na normal execução dos planos e programas fixados pelos membros do Governo competentes, salvaguardados certos poderes específicos destes, (art^{os} 2º da Lei nº 8/90 e 3º, 4º e 23º do Decreto-Lei nº 155/92).

Ora, a competência fixada no Decreto-Lei nº 55/95 para os órgãos administrativos autorizarem contratos de empreitada e aquisição de serviços e bens, e correspondentes despesas, é fixada, paradoxalmente, não em função daquela regra da gestão corrente, prevista no novo regime da administração financeira do Estado, mas em função do valor das despesas, estabelecendo-se para o dirigente máximo dos serviços com autonomia administrativa um *plafond* de 10 mil contos [artº 7º, nº 2, alínea a)], que pode ser apenas de 5 mil contos se não houver concurso ou contrato escrito.

É certo que esta competência também pode ser alargada até 20 mil contos, em caso de despesas devidamente discriminadas, incluídas em planos de actividades objecto de aprovação tutelar, ou até 100 mil contos, em caso de despesas relativas à execução de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados, mas acima destes valores a competência pertence, conforme o montante, ao Ministro da tutela, ao Primeiro Ministro ou ao Conselho de Ministros, implicando certos casos especiais (ex: seguros, arrendamento imóveis) anuência ministerial mesmo abaixo do *plafond* normal — vd. art^{os} 7º e 8º do Decreto-Lei nº 55/95.

Daqui resulta que o sistema em vigor está longe de ser o preconizado no novo regime da administração financeira do Estado e a autonomia administrativa para autorizar actos geradores de despesas acaba por ter muito pouco a ver com a definição de “gestão corrente” definida inicialmente como critério basilar.

E no que se refere aos serviços com autonomia administrativa e financeira, no âmbito da reforma orçamental e da contabilidade pú-

blica, aponte-se também a falta de correspondência entre os sistemas previstos no Decreto-Lei nº 155/92 e no Decreto-Lei nº 55/95.

Parece-nos que o primeiro previa que os dirigentes destes serviços fossem competentes para autorizar todas as suas despesas (cfr. art^{os} 8º, nº 1, da Lei nº 8/90 e 52º, 3º, 4º e 23º do Decreto-Lei nº 155/92) e não apenas as relacionadas com os actos de gestão corrente, enquanto o Decreto-Lei nº 55/95 vem estabelecer para os órgãos máximos destes serviços *plafonds* de competência de 20 mil contos, 40 mil contos, 200 mil contos e 10 mil contos, conforme os casos.

- b) Ainda no que respeita às regras sobre competência para autorizar contratos, e despesas, deve referir-se existirem algumas dificuldades na interpretação e aplicação do artº 8º do Decreto-Lei nº 55/95, quanto à definição dos casos em que o mesmo se aplica, por contraposição com o âmbito de aplicação do artº 7º.

Assim, deve aplicar-se a todas as situações em que não se realiza concurso, mesmo que ele não seja obrigatório em função do valor da despesa, ou apenas àquelas em que ele excepcionalmente está dispensado por lei?

- c) No que a competências autárquicas diz respeito a questão complica-se, já que o Decreto-Lei nº 55/95 limitou-se a aumentar o valor até ao qual o Presidente da Câmara tem competência própria para autorizar o “pagamento de despesas orçamentadas”, colocando-o ao nível da competência normal dos directores-gerais, o que não foi inovação nenhuma, pois era esse exactamente o critério consagrado no Decreto-Lei nº 100/84, com as alterações da Lei nº 18/91.

Assim, aquilo que se alterou foi a referência que no artº 53º, nº 1, alínea j) deste último diploma legal se fazia a um preceito do Decreto-Lei nº 211/79, substituindo-a pela referência ao preceito precisamente correspondente do Decreto-Lei nº 55/95, que o substituiu.

Como a competência corrente dos directores-gerais se elevou de 800 para 10 mil contos, a competência do Presidente da Câmara para autorização do pagamento de despesas acompanhou-a, parecendo que se manteriam, em tudo o mais, as regras sobre competências estabelecidas no Decreto-Lei nº 100/84.

Esta parcimónia do Decreto-Lei nº 55/95 relativamente à alteração de poderes dos órgãos autárquicos seria, aliás, perfeitamente justifi-

cada, dada a existência de reserva parlamentar no que ao estatuto das autarquias locais diz respeito — vd. alínea s) do nº 1 do artº 168º da Constituição da República Portuguesa.

Agora, a questão é saber se o artº 105º e o artº 7º do Decreto-Lei nº 55/95 quiseram ir, ou não, mais longe.

Ou seja, se apenas se pretendeu aumentar o valor até ao qual o Presidente da Câmara é competente para autorizar o pagamento das despesas orçamentadas, mantendo-se, quanto à competência para a prática dos actos e contratos geradores dessas despesas, as regras constantes do Decreto-Lei nº 100/84, com as respectivas alterações.

Ou se quis fixar competência para o Presidente da Câmara autorizar despesas, aplicando de seguida a regra do nº 1 do artº 7º, que afirma que quem é competente para autorizar a despesa também o é para tomar a decisão de contratar e de escolher o procedimento prévio a adoptar. (Repare-se, aliás, em que no artº 105º, nº 5, apenas se afastou a aplicação à administração local do disposto no nº 5 daquele artº 7º, e não do seu nº 1).

Neste caso, o disposto no nº 1 do artº 105º, reportado à alínea j) do nº 1 do artº 53º do Decreto-Lei nº 100/84, constituiria o estabelecimento de uma competência própria e absoluta do Presidente da Câmara para autorizar, nas áreas abrangidas pelo Decreto-Lei nº 55/95, aberturas de concurso, adjudicações, contratos, e todos os demais actos administrativos, geradores de despesas até 10 mil contos, com prejuízo de regras contrárias fixadas no Decreto-Lei nº 100/84 (cfr. p. ex. a alínea d) do nº 1 do artº 51º deste Decreto-Lei, segundo a qual a Câmara é a entidade competente para autorizar a aquisição e alienação de bens móveis).

E, para além do âmbito da competência fixada para o Presidente da Câmara, pode também questionar-se se a sua equiparação à competência dos directores-gerais deve estender-se para além do estritamente previsto no nº 2 do artº 7º do Decreto-Lei nº 55/95.

Ou seja, deve aumentar quando estamos perante despesas relativas à execução de planos legalmente aprovados (nºs 3 e 4), e deve diminuir quando não se realiza concurso ou formaliza contrato escrito (artº 8º).

d) Não tendo o Decreto-Lei nº 55/95 incorporado quaisquer outras normas sobre competência dos órgãos autárquicos, para além da que acabámos de referir, e tendo, por outro lado, procedido à revogação expressa dos art^{os} 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º e 9º do Decreto-Lei nº 390/82, resta, agora, saber quem é competente para autorizar os actos e os contratos geradores de despesas superiores ao valor atribuído ao Presidente da Câmara, e, designadamente, quem é competente para autorizar a não realização de concursos, nos casos em que a lei a admite, havendo, inclusivamente, quem afirme que, não sendo o artº 8º do Decreto-Lei nº 55/95 de aplicar às autarquias locais, não é possível aos seus órgãos “dispensar” a realização de concursos, por ser esta a única norma que confere competências para tal.

Afigurando-se-nos que a não realização de concursos tem por base tão só o disposto nos art^{os} 7º, nº 1, e 32º a 37º do Decreto-Lei nº 55/95, as restantes questões sobre competência terão, ao que parece, de ser encontradas no Decreto-Lei nº 100/84, com as respectivas alterações, enquanto não for elaborado um diploma mais claro e mais coerente sobre as competências dos órgãos autárquicos que, bem necessário é, não só em face deste novo regime de despesas e contratação públicas, mas de toda a realidade autárquica.

Lembre-se, aliás, que a publicação da Lei nº 18/91 trouxe muitas interrogações que continuam sem grande resposta.

2. Uniformização das regras para determinar o procedimento prévio a adoptar com vista à contratação

O Decreto-Lei nº 55/95 (e também o Decreto-Lei nº 405/93, alterado pelo Decreto-Lei nº 101/95, para as empreitadas) veio adoptar regras uniformes para a determinação dos procedimentos a adoptar na escolha do contratante da administração, qualquer que seja o serviço público em causa, e pertença o mesmo ao Estado, Região ou Autarquia.

Estas regras fazem corresponder um determinado tipo de procedimento — desde o ajuste directo ao concurso público internacional — a cada tipo de despesa, definida, em regra, em função do seu valor, mas, nalguns casos, em função de especiais características definidas na lei.

A lei admite que, por exemplo, em casos de urgência imperiosa ou especial aptidão técnica ou artística do prestador (vd. art^{os} 35º, 36º e 37º),

e verificadas certas circunstâncias, possamos recorrer não ao concurso público, que é a regra, mas a um procedimento mais simples e rápido, ou mesmo ao ajuste directo.

Era, no fundo, o sistema constante do Decreto-Lei nº 211/79, para a administração central, e do Decreto-Lei nº 390/82, para as autarquias locais.

No caso da administração central, os valores correspondentes a cada tipo de procedimento encontravam-se já fixados na lei, assistindo-se à sua actualização.

Esta actualização agiu, no entanto, em dois sentidos inversos.

Por um lado, aumentou significativamente o valor acima do qual é exigido concurso público, (20 mil contos hoje em vez de 4 mil contos ou 16 mil contos [no caso da encomenda de estudos]), sendo hoje possível para algumas dessas situações realizar, por exemplo, um concurso limitado sem apresentação de candidaturas.

Por outro lado, inicialmente baixou significativa e excessivamente o valor que permitia o ajuste directo [100 contos em vez de 800 ou 1600 contos (estudos)], embora se tenha dispensado a consulta obrigatória, obrigando, na maioria das situações, à realização de concurso limitado ou procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio.

Esta situação veio a ser alterada pelo Decreto-Lei nº 80/96, de 21 de Junho, que admite, agora, o ajuste directo para despesas de valor inferior a 2500 contos, sendo a consulta a, pelo menos, dois fornecedores obrigatória acima de 500 contos.

No caso das autarquias locais, o Decreto-Lei nº 390/82 previa que os valores que determinavam a aplicação de cada tipo de procedimento fossem fixados por cada autarquia, através da sua assembleia deliberativa, verificando-se que a grande maioria das assembleias tinham fixado *plafonds* muito superiores aos 20 mil contos que agora determinam a realização de concurso público, e, reconhecamos, nalguns casos até superiores ao que permitiriam as regras comunitárias.

Assim, os valores hoje fixados na lei para a administração central implicam a realização de procedimentos menos solenes do que antes da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 55/95, enquanto que para as autarquias locais os procedimentos, são na generalidade, mais exigentes.

Aquilo que nuns casos se perdeu em eficácia e simplicidade, e até autonomia e poder, no caso das autarquias, noutros, ou noutra perspectiva, ter-se-á ganho em transparência, controlo e, sobretudo, salvaguarda do princípio da concorrência, que se encontra realçado constitucionalmente e constitui um dos princípios mais valorizados pelo direito comunitário, que se pretendeu transpor neste diploma.

Temos, então, como regra geral, de utilizar os seguintes procedimentos, em função do valor das despesas:

- acima de 20 mil contos — concurso público ou, em certos casos, concurso limitado por prévia qualificação;
- acima de 7500 e até 20 mil contos — procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio;
- de 2500 a 7500 contos — concurso limitado sem apresentação de candidaturas ou procedimento por negociação sem publicação prévia do anúncio;
- de 500 a 2500 contos — ajuste directo, com consulta obrigatória a, pelo menos, dois fornecedores.
- Até 500 contos — ajuste directo, sem consulta obrigatória.

De acordo com o disposto nos art^{os} 32º, nº 2, 35º, 36º e 37º do Decreto-Lei nº 55/95, circunstâncias particulares, como estarmos perante sequência de concursos anteriores, impossibilidade, por natureza, de realização de concursos, urgência imperiosa, especial aptidão técnica ou artística, fornecimentos complementares ou similares, podem determinar a realização de procedimentos menos exigentes que os resultantes da regra geral.

3. Introdução de novos tipos de procedimento prévio e novas regras de tramitação

O Decreto-Lei nº 55/95 veio introduzir novos tipos de procedimento na escala das possibilidades tradicionais e delinear, de forma completa, cada uma das tramitações.

- a) Assim, para além do concurso público, do concurso limitado por prévia qualificação, do concurso limitado sem apresentação de candidaturas e do ajuste directo, já sobejamente conhecidos, pode, e

nalguns casos, deve, agora, recorrer-se aos procedimentos por negociação, com ou sem publicação prévia de anúncio, que, no fundo, se distinguiriam das outras formas de concurso por admitirem e implicarem a negociação das condições contratuais com os respectivos proponentes (vd. art^{os} 31º, 32º, 35º, 36º e 88º a 92º).

Trata-se de fórmulas previstas em directivas comunitárias relativas a processos de adjudicação de contratos públicos, nomeadamente aquelas que se transpuseram com o Decreto-Lei em causa, já abordadas pelo Decreto-Lei nº 24/92, e pelo Decreto-Lei nº 405/93, e agora consagradas como figura típica destes processos.

São, aliás, procedimentos sem tradição na nossa prática administrativa e que suscitam dúvidas, inibições e muitas reservas em termos de praticabilidade.

Previu-se, por outro lado, um processo especial de concurso para trabalhos de concepção (art^{os} 94º e 95º), figura que corresponde a uma necessidade específica e importante, e que finalmente é regulada de forma própria e geral.

b) No que respeita às novas regras de tramitação de cada tipo de procedimento, julgo de chamar a atenção para apenas alguns aspectos mais relevantes, que, de resto, correspondem a situações que têm gerado alguns problemas nos processos submetidos a fiscalização prévia.

b.1) Desde logo, a necessidade de fundamentar devidamente a adopção de cada tipo de procedimento, sobretudo quando ela não resulte directamente do valor da despesa.

De facto, como já referimos, a lei prevê que possa recorrer-se a procedimentos diversos do padrão em face de circunstâncias particulares, que têm de ser invocadas e demonstradas.

Assim, e nomeadamente:

— é necessário que a complexidade técnica ou o montante envolvido num determinado fornecimento exijam uma pré-avaliação das capacidades técnicas, comerciais, financeiras e administrativas dos concorrentes para que possa recorrer-se ao concurso limitado por prévia qualificação (artº 34º, nº 1);

- é necessário que razões de interesse público devidamente fundamentadas determinem a necessidade ou conveniência de seguir um processo urgente de concurso (artº 34º, nº 2);
- é necessário, entre outras hipóteses, que haja urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelas entidades adjudicantes, e que lhes não sejam imputáveis, para que determinado contrato possa ser precedido de procedimento mais célebre, na medida da urgência concreta, como a negociação sem publicação de anúncio, o concurso limitado sem apresentação de candidaturas ou mesmo o ajuste directo, quando, em função do valor, lhe caberia procedimento mais solene (artº 36º, nº 1, alínea c) e 37º, nº 1).

Ora, não pode recorrer-se simplesmente a estas possibilidades, sem qualquer justificação.

- b.2) Os prazos para apresentação de propostas, candidaturas e pedidos de participação contam-se, com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 55/95, a partir do envio do anúncio para publicação, e não da data da publicação, como era regra geral, e correm continuamente, sem suspensão nos sábados, domingos e feriados, contrariamente aos restantes prazos administrativos (artºs 30º e 52º, nos 1 e 3, 81º alínea b), e 88º), o que se prende com a questão de saber em que momento se inicia o concurso, importante para determinar qual o regime aplicável, sobretudo nesta fase de transição.
- b.3) O programa de concurso passa a ter um papel muito importante na definição de muitos dos documentos que devem instruir os processos de concurso, e cuja falta determinará a exclusão do concorrente (artºs 53º, nº 1, alínea g) e artºs 44º a 47º).
- b.4) Também o programa de concurso deve conter, obrigatoriamente, a indicação do critério que presidirá à adjudicação, explicitando-se os factores que nela intervirão, por ordem decrescente de importância, podendo optar-se entre o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os factores escolhidos, ou o do mais baixo preço. qualquer que seja o tipo de concurso em causa (vd. artºs 40º alínea i), 70º, 81º, alínea e), 85º, alínea i), 87º).

- b.5) Os concursos limitados devem envolver, pelo menos, cinco convites para apresentação de proposta (art^{os} 83^o, n^o 5 e 87^o) e os procedimentos por negociação, três (art^{os} 89^o, n^o 1 e 92^o).
- b.6) O ajuste directo implica a consulta a, pelo menos, dois prestadores de serviços ou fornecedores de bens, se o valor dos serviços ou dos bens em causa for superior a 500 contos (art^o 31^o, n^o 7).
- b.7) O Decreto-Lei n^o 55/95 consagrou, sem sombra agora para dúvidas, uma fase de audiência prévia dos interessados, nos processos de concurso, negociação e consulta (art^{os} 67^o, 86^o, 87^o, 91^o, 92^o, 93^o e 96^o), a qual obedece às regras fixadas neste Decreto-Lei e nos art^{os} 103^o e 104^o do Código do Procedimento Administrativo.
- b.8) Prevêem-se tramitações urgentes nos casos do concurso limitado por prévia qualificação e do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio (art^{os} 79^o, n^o 2, 81^o, alínea b) e 88^o, n^o 2).
- b.9) Pode ser exigida ao adjudicatário a prestação de caução para garantia do exacto e pontual cumprimento das suas obrigações (art^{os} 75^o, 76^o e 77^o).
- b.10) Salvo excepções legalmente previstas, no caso de as aquisições de bens e serviços serem de valor igual ou superior a determinados limiares fixados no art^o 96^o, e ainda que se pretenda que o prestador de serviços seja ele próprio uma entidade da administração pública, há que atender a um formalismo especial decorrente da transposição das Directivas Comunitárias nesta matéria, e constante dos art^{os} 96^o e seguintes, 52^o e 95^o, n^o 2, do Decreto-Lei em análise.

Este formalismo consiste basicamente na obrigatoriedade de proceder a publicações no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, na obediência a prazos específicos, normalmente mais alargados, para apresentação de propostas, e na prestação à Comissão Europeia de elementos solicitados e de relatórios dos contratos celebrados.

As publicações a efectuar no JOCE respeitam:

- à previsão dos contratos a celebrar durante cada ano económico (no caso de o seu valor total estimado ser igual ou superior a 750 000 ECU — 133.687.219\$00 — Portaria nº 52/94);
- aos anúncios de abertura dos concursos;
- aos anúncios com os respectivos resultados, em caso de adjudicação;
- e em caso de não adjudicação, notícia da respectiva decisão e sua fundamentação, bem como da eventual decisão de recomeçar o processo.

Nestes casos colocam-se vários problemas, como os de saber se devemos aplicar a Portaria nº 52/94, publicada para dar execução ao Decreto-Lei nº 24/92, entretanto revogado, e o de definir se, e em que casos, é possível não realizar concurso de âmbito internacional.

4. Fixação de regras sobre estimativa do valor dos contratos e fraccionamento de despesas

Outro dos aspectos que devem ser salientados no Decreto-Lei nº 55/95 é a sua grande preocupação e rigor em definir regras para estimar o valor dos contratos — critério usado ao longo de todo o diploma para aplicação de normativos — e limitar a possibilidade de fraccionamento das despesas.

Os seus art^{os} 26º a 29º, e ainda os art^{os} 6º e 10º, procuram ser exaustivos nesta matéria, tentando obviar a ultrapassagens artificiais da lei, reforçar os princípios da transparência, concorrência e controlo, e consagrar as indicações dadas nas directivas comunitárias.

Isto não significa que não se tenha tido em consideração a intimidade ou o carácter complementar de certas despesas relativamente a contratos já celebrados anteriormente, e previsto um regime específico para estas situações — vd. art^{os} 10º, n^{os} 3 e 4, 12º, nº 1, alínea d), 36º, nº 1, alíneas e) e f) e n^{os} 2, 4 e 5 e 37º, nº 1.

5. Alteração das disposições sobre a forma dos contratos e sobre a sua sujeição a fiscalização prévia

- a) Outra alteração importante operada por este Decreto-Lei foi a modificação das regras sobre forma dos contratos.

Os contratos abrangidos não estão sujeitos a qualquer forma especial, como era o caso da escritura pública para os contratos de empreitada das autarquias locais de valor superior a 2500 contos, no domínio do Decreto-Lei nº 390/82, nem se prevê que sejam outorgados perante qualquer oficial público, como previa o Decreto-Lei nº 211/79, embora se deva atender, em matéria de empreitadas, ao disposto no artº 111º do Decreto-Lei nº 405/93.

A única exigência de forma é a sua redução a escrito, tendo-se inclusivamente ampliado bastante a possibilidade de fugir a esta regra.

Assim, a celebração por escrito só é exigida acima de determinados valores, bastante superiores aos montantes até aqui vigentes: 2500 contos, em lugar de 800 (administração central) e 400 (administração local), para as aquisições de serviços ou bens, 5000 contos para as empreitadas de obras públicas, em lugar de 1600 contos no caso da administração central, sendo que na administração local todas as empreitadas eram reduzidas a escrito [artº 12º, nº 1, alíneas a) e b)].

No caso das autarquias locais, o diploma permite ainda, no nº 3 do seu artº 105º, que os órgãos deliberativos possam conceder aos executivos autorização genérica para dispensa de forma escrita em contratos com valor até 20 mil contos.

Mesmo acima destes valores, está também dispensada por lei a celebração de contrato escrito para aquisição de bens ou serviços abrangidos pelos contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela DGPE, até ao valor a que se reporta o artº 96º, alínea c) (artºs 5º e 33º), e ainda quando se trate de bens que estejam prontos a ser entregues imediatamente e as relações contratuais se extingam com a entrega, e quando se trate de despesas provenientes de revisões de preços de empreitadas ou de aquisições de serviços ou bens [artº 12º, nº 1, alíneas c) e d)], podendo ainda ser dispensada a forma escrita, caso a caso, pelas entidades competentes, quando a segurança pública interna ou externa o aconselhe ou quando seja necessário dar execução imediata às relações contratuais, e apenas na

medida do estritamente necessário, em resultado de acontecimentos imprevisíveis e por motivos de urgência imperiosa.

No entanto, os contratos que a lei, ou as entidades por ela indicadas, dispensem de forma escrita, sempre estão sujeitos a toda a procedimentação por ela definida na sua preparação, nomeadamente a todas as fases dos concursos ou procedimentos que os precedem, e nos quais, por mais simples que sejam, se incluem necessariamente documentos escritos como, por exemplo, os cadernos de encargos, propostas, actas de negociação em que são acordadas as condições contratuais, autos de adjudicação, documentos que, complementados pelas normas imperativas e supletivas da lei, são os elementos integradores do conteúdo dos contratos firmados.

- a) Esta questão da dispensa de forma escrita para um grande número de contratos, situação só nova na sua extensão, leva-nos a uma outra, que é a da necessidade ou não, da sua sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

A Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei nº 13/96, de 20 de Abril, prevê que a esta fiscalização estejam sujeitos, entre outras situações, os contratos e minutas de contratos, celebrados pelos serviços da administração central e local que excedam um montante fixado na lei (v.d. artº 13º, nº 1, alíneas b), c) e d) e nº 3 da referida Lei).

Este montante está, actualmente, fixado no Decreto-Lei nº 55/95, no seu artº 105º, nº 4, introduzido pela Lei nº 22/95, de 18 de Julho, e no artº 30º, nº 2, do Decreto-Lei nº 50/96, de 16 de Maio, sendo de 400 vezes o valor do índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o que, arredondado para a centena de contos imediatamente superior, corresponde a 21 000 contos, em 1996.

Ora, os contratos em causa podem não estar sujeitos à forma escrita e não existir, portanto, enquanto documento formal autónomo, em que duas partes manifestam a sua vontade negocial simultaneamente e que obedece, inclusivamente, a um clausulado mínimo obrigatório (artºs 14º do Decreto-Lei nº 55/95 e 110º e 122º do Decreto-Lei nº 405/93).

Dir-se-á que, por isso, não deixarão de ser contratos — acordos de vontades, bilaterais ou plurilaterais, juridicamente relevantes — que,

nos termos do artº 219º do Código Civil, não estão sujeitos a forma especial, salvo quando a lei a exigir.

E que esses contratos são integrados, e podem ser provados, por documentos escritos, como os que referimos na alínea a), que suportam as declarações de vontade negocial das partes, e que, nomeadamente, titulam o momento da formação do contrato, que é o da aceitação por uma das partes da proposta negocial feita pela outra.

E que a Lei nº 86/89, ao definir a fiscalização prévia, no seu artº 8º, alínea c), previa que ela incidisse sobre “documentos” geradores de despesa, e que, portanto, não há qualquer razão para que ela não se efectue nestes casos, uma vez que há despesa, há contrato e há documentos que o provam, e sobre os quais ela se pode concretizar.

Mas, por outro lado, poderá dizer-se que a Lei nº 86/89, nos termos em que se exprimiu nos seus artºs 8º e 13º, teve em vista um critério mais formal, privilegiando como objecto da fiscalização prévia os documentos que formalizam os actos e os contratos mais do que estes próprios, sob o ponto de vista material.

Tem sido esse o entendimento tradicional da questão, e foi durante muito tempo essa a única abordagem compatível com a praticabilidade de determinadas situações de fornecimento imediato e valor irrisório, fundada no entendimento de que a simplificação e desburocratização pretendidas pela lei ao admitir a não redução a escrito dos contratos só faria sentido acompanhada da sua não submissão a fiscalização prévia, sob pena de ser praticamente irrelevante.

Só que, na falta de uma solução clara consagrada na própria lei, e constatando-se que a fixação do valor abaixo ao qual não é necessário visto do Tribunal de Contas, nos termos da Lei nº 13/96, veio libertar esta questão das objecções de natureza prática, escasseiam os argumentos jurídicos que sustentem a dispensa de fiscalização prévia dos contratos de valor superior a 21 mil contos, ainda que legalmente dispensados de forma escrita.

III

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Vimos já que os contratos celebrados no âmbito do regime fixado pelo Decreto-Lei nº 55/95 estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas quando o valor da despesa que titulam ultrapasse um montante fixado na lei.

No que se refere ao exercício desta competência do Tribunal de Contas, importa dizer que os contratos por ela abrangidos terão de ser remetidos ao Tribunal, para efeitos de visto, antes da produção dos respectivos efeitos, tendo os processos de ser instruídos com os documentos comprovativos da realização dos procedimentos estabelecidos pela lei, ou das eventuais decisões fundamentadas da sua não realização, e com os documentos comprovativos de que o fornecedor reúne os requisitos legalmente exigidos para que possa contratar com a Administração Pública, sendo o elenco destes documentos balizado pelo próprio programa de concurso — art^{os} 17º, 40º, alínea f), 44º e 53º.

Quanto ao mais há apenas que cumprir a legislação e as instruções do Tribunal de Contas, em matéria de instrução dos processos, tendo sempre presente que o objectivo desta instrução é o de permitir que o Tribunal de Contas assegure o seu controlo de legalidade e cobertura orçamental, que a lei impõe que ele exerça.

- Anexos: - Notas Sobre a instrução dos processos de visto
- Decisões do Tribunal de Contas relativamente a algumas questões frequentemente suscitadas

*NOTAS SOBRE A INSTRUÇÃO DOS
PROCESSOS DE VISTO*

LEGISLAÇÃO RELEVANTE EM MATÉRIA DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS:

- Constituição da República Portuguesa — artº 216º;
- Lei nº 86/89, de 8 de Setembro;
- Lei nº 7/94, de 7 de Abril;
- Lei nº 13/96, de 20 de Abril;
- Decreto-Lei nº 50/96, de 16 de Maio (artº 30º);
- Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio;
- Lei nº 8/82, de 26 de Maio.
- Resolução nº 1-TC/1/90, publicada no *Diário da República*, I Série, de 25 de Janeiro de 1990;
- Resolução nº 5/91-PG, publicada no *Diário da República*, II Série, de 6 de Julho de 1991;
- Resolução nº 6/91-PG, publicada no *Diário da República*, II Série, de 8 de Julho de 1991;
- Resolução nº 7/91-PG, publicada no *Diário da República*, II Série, de 9 de Julho de 1991;
- Resolução nº 1/94-1ªS, publicada no *Diário da República*, I Série-B, de 24 de Janeiro de 1994.

Sem prejuízo de outros elementos que o Tribunal de Contas entenda dever solicitar, em face de cada caso concreto, a **INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS DE VISTO RELATIVOS A CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE BENS E SERVIÇOS** deve integrar os documentos a seguir discriminados:

1. Documento a submeter a visto — minuta do contrato devidamente aprovada ou original do contrato avulso celebrado, conforme o caso — datado, assinado e autenticado com o selo branco.

Se o contrato tiver sido celebrado por escritura pública e constar do respectivo livro, deve ser enviada fotocópia devidamente autenticada ou certidão da mesma.

Todas as entidades intervenientes devem ser identificadas, indicando-se a qualidade em que intervêm, e fazendo-se referência às delegações e subdelegações de poderes, se for o caso.

2. Duplicado do documento a submeter a visto, autenticado com o selo branco.
3. Informação sobre cabimento de verba, nos precisos termos do artº 8º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio:

- Aposta no próprio documento a submeter a visto e respectivo duplicado - minuta de contrato, fotocópia autenticada da escritura ou certidão da mesma, ou contrato avulso, conforme o caso;
- Com referência individualizada à despesa emergente do contrato em causa, com IVA incluído;
- Com indicação do ano a que respeita o orçamento que suportará a despesa e bem assim da rubrica orçamental aplicada, sua dotação global, despesas pagas, encargos assumidos e consequente saldo disponível antes da contracção do encargo resultante do presente contrato; bem como com a menção de que a correspondente importância ficou cativa na respectiva conta corrente.
- Datada e assinada pela entidade competente, devidamente identificada.
- Nos casos em que o orçamento não entre em vigor no início do ano económico, e se preste informação sobre cabimento de verba por

conta de um orçamento anterior mantido em vigor nos termos legais, deve fazer-se referência a essa circunstância e às normas legais que disciplinam a situação.

4. Quando haja lugar a encargos orçamentais em mais de um ano económico, ou em ano que não seja o da realização do contrato, devem comprovar-se todos os elementos necessários à verificação da legalidade da sua assunção, designadamente portaria ministerial autorizadora, plano plurianual em que se contenha ou a comprovação de outras circunstâncias legais que permitiram a contracção do encargo.

Nos casos previstos no nº 3 do artº 11º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, a informação sobre cabimento da verba será substituída pela declaração de que no projecto de orçamento aplicável foi inscrita verba adequada para suportar a despesa.

5. Quando os encargos sejam suportados pelas verbas de “Investimentos do Plano”, cópia do despacho do MEPAT que visou o correspondente programa.
6. Deliberação ou despacho autorizando a abertura do concurso ou a escolha de outro procedimento de pré-contratação, acompanhados das propostas ou informações que os antecederam, devidamente fundamentadas.
7. Anúncios de abertura do concurso com referência à data e órgão de imprensa em que foram publicados, bem como a comprovação da data do seu envio para publicação, nos:
 - Jornal Oficial das Comunidades Europeias, se for o caso;
 - Diário da República;
 - Dois jornais de grande circulação.
8. Ofícios convite, nos casos de procedimento por negociação, concurso limitado ou ajuste directo e documento comprovativo da sua expedição e respectiva data.
9. Caderno de encargos e programa de concurso.
10. Propostas de todos os concorrentes admitidos ao concurso.

11. Actas do acto público do concurso, das negociações e dos relatórios de apreciação das propostas.
12. Deliberação ou despacho de adjudicação, devidamente fundamentado.
13. Petições de reclamação graciosa, de recurso hierárquico ou de recurso contencioso, quando existam, e eventuais decisões das entidades competentes.
14. Autorização ou anuência de outros órgãos ou pareceres de outros organismos, quando exigidos por lei.
15. Despacho ou deliberação que aprovou a minuta de contrato e, sendo caso disso, que conferiu poderes ao representante para a respectiva outorga.
16. Documento comprovativo de que a situação contributiva da adjudicatária perante a Segurança Social se encontra regularizada.
17. Documento comprovativo de que a situação da adjudicatária perante a administração fiscal se encontra regularizada - v. d. Decreto-Lei nº 236/95, de 13 de Setembro.
18. Documentos comprovativos das habilitações ou autorizações profissionais exigidas na lei ou no programa de concurso.
19. Outros documentos exigidos no programa de concurso.
20. Declaração do adjudicatário em como não se encontra em nenhuma das situações previstas no artº 17º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março.
21. Instrumento de prestação de caução pelo adjudicatário, caso tenha sido exigida.
22. Informação sobre se o contrato já produziu quaisquer efeitos, financeiros ou outros e, em caso afirmativo, quais, designadamente no âmbito do início de execução do contrato e respectivas prestações, e bem assim o montante dos pagamentos já efectuados, devendo, em qualquer dos casos, indicar-se as respectivas datas e motivação.

23. No caso dos contratos adicionais, para além da restante documentação aplicável deverão enviar-se os contratos anteriores, com indicação da obtenção ou dispensa de visto, bem como as propostas e as decisões autorizadoras que os precederam, donde consta a respectiva fundamentação de facto e de direito.
24. Documentos comprovativos da realização da audiência prévia.

OBSERVAÇÕES:

- a) Sempre que a intervenção de alguma entidade num acto ou contrato se fundamente em delegação ou subdelegação de poderes, além de dever ser feita menção dessa circunstância nos termos do artº 38º do Código do Procedimento Administrativo, devem ser juntos ao respectivo processo de visto os documentos necessários à prova da existência e publicidade dos despachos de delegação ou subdelegação de poderes, nomeadamente cópias do Diário da República em que tenham sido publicados.
- b) Quando seja necessário comprovar deliberação de órgão colegial, deve ser remetida cópia autenticada da acta da reunião do órgão em que foi tomada, devendo o documento conter a clara identificação do órgão e a indicação da data da reunião, do número de membros presente e do resultado da respectiva votação.
- c) Nos contratos de locação financeira celebrados entre as pessoas colectivas públicas e as empresas de “leasing” deve comprovar-se a realização de concurso ou procedimento de pré-contratação destinado a seleccionar a respectiva empresa.

O valor a considerar nestes contratos é o que resulta da aplicação do nº 3 do artº 27º do Decreto-Lei nº 55/95.
- d) Em relação à documentação referida nos pontos 5 a 21, 23 e 24 deverá ser enviada apenas cópia autenticada e não os originais dos respectivos documentos.

**RELAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E DA CON-
CORRÊNCIA COM A FASE DA ADJUDICAÇÃO NO ÂMBITO DO
REGIME DAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS¹**

por: Manuel Freire Barros²

¹ Exposição no Seminário “*A luta contra a fraude no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão*” — *Atelier B - Mercados Públicos*, organizado pela Inspeção-Geral da Administração do Território e realizado em 13 e 14 de Março de 1997, no Hotel Sheraton, em Lisboa.

² Director do Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas.

1. A transparência e a concorrência¹, elevadas como estão a categorias jurídicas, na modalidade de princípios fundamentais, constituem autênticos limites aos momentos discricionários da actividade administrativa.

Tais princípios são objecto de concretização no âmbito da actividade administrativa nos mais diversos domínios e sob as mais diversas formas.

É o caso do regime das empreitadas de obras públicas, onde os referidos princípios se encontram plasmados na forma como foi definida toda a procedimentalização da atribuição de um contrato, sobretudo no que concerne à fase da chamada adjudicação *lato sensu*.

Com efeito, ao contrário de uma certa ideia errónea e infelizmente generalizada, a fase da adjudicação é recheada de momentos vinculados, se bem que, num caso ou noutro, surjam momentos em que a Administração possui maior liberdade de conformação mas não uma verdadeira discricionariedade.

2. Como se sabe, a *discricionariedade*², consiste numa mais ou menos ampla *liberdade de escolha da melhor decisão* para realizar o interesse público. Aqui vigora o chamado *princípio da adequabilidade subjectiva do comportamento escolhido ao fim legal*, de acordo com o qual a *escolha feita pela Administração é sempre objectivamente boa quando for subjectivamente a melhor*³.

Todavia, o acto final do concurso de empreitada — a *adjudicação* — sendo uma decisão administrativa, um acto administrativo constitutivo de direitos, não é proferido no exercício dum poder discricionário. A Administração não tem liberdade de escolha da proposta mais vantajo-

¹ Além de afluído na alínea f) do artigo 81º da Constituição da República Portuguesa (CRP), o princípio da concorrência é, no dizer de GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, "uma das ideias-base da constituição económica comunitária (Cfr. AA cit. in *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Nota IX, pág. 400).

² Sobre a discricionariedade administrativa cfr., entre outros: CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, págs. 490 e ss; PEREIRA, André Gonçalves, *Erro e ilegalidade no acto administrativo*, Lisboa, 1962; QUEIRÓ, Afonso Rodrigues, *Os limites do poder discricionário das actividades administrativas*, Coimbra, 1966; XAVIER, Alberto, *Conceito e natureza do acto tributário*, Lisboa, 1972, págs. 361 e ss.; AMARAL, Diogo Freitas do, *Direito Administrativo*, Vol. II, Lisboa, 1989, págs. 105 e ss.

³ Cfr. OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1980, págs. 253 e ss.

sa. Esta escolha está condicionada por inúmeros momentos vinculados mas também, é certo, por momentos dotados de uma certa liberdade de actuação. É por isso que a doutrina, em vez de discricionários, fala aqui de *actos afins* a actos discricionários, praticados no âmbito de uma *discricionaridade imprópria*⁴ quer ela se apresente na modalidade da denominada *liberdade probatória*,⁵ que se revele na conhecida *discricionariedade técnica*⁶ ou na designada *justiça administrativa*⁷.

3. Ora, em matéria de *contratação pública*⁹ e, dentro desta, no que toca à adjudicação, assume especial acuidade esta figura da chamada justiça administrativa, que, como ensina o Professor Freitas do Amaral, corresponde àqueles casos “*em que a justiça, como um dos fins do Estado, é prosseguida através da função administrativa — e não através da função jurisdicional, que é aquela que em regra existe para prosseguir esse fim*”¹⁰.

Neste âmbito, os órgãos administrativos, nomeadamente os júris dos concursos ou os júris de exames tomam decisões mediante a aplicação de critérios que não são jurisdicionalmente sindicáveis, razão pela qual ninguém poderá requer a um tribunal que aprecie a bondade da classificação que foi dada à sua candidatura ou à nota da classificação de serviço que lhe foi atribuída¹¹.

Ora, sendo certo que esta modalidade de *justiça administrativa* parece traduzir-se num misto de *liberdade probatória* (quando o júri do concurso possui certa margem de liberdade de prova) e de *discricionarie-*

⁴ Sobre este conceito Cfr., por todos, AMARAL, Diogo Freitas do. *op. Cit.*, págs. 168 e ss.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Cfr. A. e *op. Cit.*, págs. 174 e ss.

⁷ Cfr. A. e *op. Cit.*, págs. 180 e ss.

⁸ Não tem que ver com a função jurisdicional. Ocorre nos casos em que a Administração actua claramente no exercício da função administrativa guiada por critérios de justiça material, como acontece na notação dos funcionários, na graduação das sanções disciplinares, na classificação dos candidatos nos concursos de pessoal, na avaliação das propostas em concursos para adjudicação dos contratos, etc.

⁹ Expressão que preferimos em vez do galicismo *mercados públicos*, importado por via da tradução literal da expressão francesa *marches publics*.

¹⁰ Cfr. A. e *op. Cit.*, págs. 182-183.

¹¹ Há quem considere que no âmbito da chamada *justiça administrativa* existe discricionariedade e quem entenda que não. Acompanhamos o Professor Freitas do Amaral quando diz que ao contrário da discricionariedade – em que existe liberdade de escolha da decisão – aqui, a Administração não tem liberdade de escolha entre várias soluções possíveis, visto que para cada caso apenas existe uma solução justa (cfr. A. e *op. Cit.* Pág. 186)

dade técnica (quando o júri aprecia os candidatos de acordo com regras técnicas ou científicas) ela não se fica, todavia, por aí. Com efeito ela integra ainda o chamado *dever de aplicar critérios de justiça absoluta e de justiça relativa*.

Quer dizer, no âmbito dum concurso de empreitada, por exemplo, a Administração deve procurar a proposta mais vantajosa mediante a aplicação uniforme de um mesmo critério de avaliação a todos os candidatos (justiça relativa).

4. Em suma: aquilo que aqui nos importa reter é que pode existir um controlo interno ou administrativo de mérito da decisão tomada,¹² mas não há controlo jurisdicional do mérito, isto é, os tribunais não podem pronunciar-se sobre a justiça ou injustiça da escolha da proposta.

Como se sabe, isto é assim em homenagem ao princípio da separação de poderes.

5. Trouxemos à colação o tema da discricionariedade no seu sentido mais amplo para realçar sobremaneira as implicações da liberdade de escolha dos critérios de avaliação das propostas na adjudicação dos contratos públicos e na sua aplicação.

Em termos práticos, são inúmeros os problemas detectados nesta fase. Não temos tempo para aqui os analisar todos.

Vamos, no entanto, proceder à análise de um caso prático para a partir dele extrairmos algumas conclusões.

6. Vejamos:

- Uma câmara municipal procedeu à abertura dum concurso de empreitada de obras públicas para a reconstrução de um edifício de interesse artístico.
- O valor estimado da obra, sendo superior a 5 000 000 de Ecu's, deu lugar ao chamado concurso internacional, tendo o anúncio sido publicado no Jornal Oficial da Comunidade Europeia.
- Relativamente ao critério de adjudicação, a câmara municipal em causa, tendo em conta o elevado valor financeiro e técnico da obra e

¹² Admitindo o controlo administrativo do mérito. cfr. Artº 159º do Código do Procedimento Administrativo.

invocando o artº 97º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, e o Despacho MOPTC nº 63/94-XII, adoptou os seguintes factores, por ordem decrescente de importância:

- capacidade financeira e económica do empreiteiro;
- capacidade técnica do empreiteiro
- prazo de execução da obra;
- preço mais baixo.

Realizado o acto público do concurso, foram admitidos os candidatos **A, B e C**.

7. Passou-se, subsequentemente, à adjudicação, tendo sido adjudicada a proposta do concorrente **A**, com base no seguinte fundamento:

“embora a proposta do concorrente B apresente um prazo de execução da obra mais curto e a do concorrente C ofereça o preço mais baixo, é adjudicada a proposta do concorrente A que é a mais vantajosa para o interesse público, visto que é subscrita pelo concorrente que apresenta maior capacidade financeira e económica”.

Vamos, pois, centrar a nossa atenção na chamada fase da adjudicação.

8. No âmbito das empreitadas de obras públicas, falar de adjudicação significa falar da escolha da proposta mais vantajosa, como se deduz do artº 97º, nº 1, do Dec-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

Todavia, vamos falar aqui de adjudicação num sentido mais amplo ou, se se preferir, na perspectiva dos actos preparatórios e formalidades que mais imediatamente precedem e envolvem a adjudicação em sentido estrito.

Importa, desde logo, ter em conta que antes de se chegar à selecção da proposta mais vantajosa, impõe-se a selecção dos próprios empreiteiros.

E que selecção é esta?

A resposta a esta questão implica a análise, necessariamente breve, das fontes do direito interno e das fontes do direito comunitário sobre a matéria, bem como a relação entre ambas.

9. Começando pelo Direito interno, é sabido que os diplomas legais reguladores do regime jurídico do contrato de empreitada de obras públicas sempre consagraram duas fases: a chamada *fase da habilitação dos concorrentes*, que tradicionalmente ocorre no *acto público do concurso*, e a denominada fase da *adjudicação* (em sentido estrito).

Num breve relance, constatamos que a **fase da habilitação** comporta dois exames, ambos de natureza meramente formal:

- o primeiro consiste na análise dos elementos documentais apresentados pelos concorrentes no invólucro “Documentos”, donde resulta a admissão dos que entregaram os documentos exigidos e a exclusão dos que não cumpriram tais requisitos (cfr. artº 87º);
- o segundo exame, como decorre do nº 1 do artº 90º, traduz-se na verificação dos requisitos das propostas, também de natureza formal, previstos no nº 2 do mesmo artigo, sendo excluídas as que os não observem.

Assim, realizada a fase da habilitação dos concorrentes, composta pelos dois aludidos exames formais, o Dec-Lei nº 405/93 aponta para a passagem imediata à **fase da adjudicação** (em sentido estrito), que consiste na escolha da proposta mais vantajosa, baseada na ponderação obrigatória, por ordem decrescente de importância, de certos factores variáveis, da escolha do dono da obra e dos quais a lei, no nº 1 do artº 97º, dá meros exemplos, tais como: o preço, o prazo de execução, o custo de utilização, a rendibilidade e o valor técnico.

Há quem entenda que a escolha destes factores é discricionária. Não concordamos. Pela nossa parte entendemos, salvo melhor opinião, que se trata de uma discricionaridade imprópria, sob a forma de *liberdade probatória*. A diferença tem importância prática, visto que na *liberdade probatória* pode haver controlo jurisdicional, designadamente com base no *chamado erro de facto*, ao contrário do que ocorre na verdadeira discricionariedade que só pode ser atacada por *desvio de poder*.

Posto o que antecede, podemos concluir que, nem antes da fase da adjudicação nem durante esta, o D.L. 405/93 prevê qualquer outro momento (ou fase procedimental) atinente à **selecção qualitativa dos concorrentes**.

10. Passando agora ao Direito Comunitário relativo a esta matéria, importa ter presente que vigora actualmente a Directiva 93/37/CEE, do Conselho, de 14 de Junho de 1993.

Como se sabe, tal Directiva não se trata de uma fonte de direito inovadora.

Com efeito, ela procede à “*codificação*” ou reunião da generalidade das normas de direito comunitário derivado em matéria de coordenação de processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas que vigoravam à data do início da sua vigência.

Quer isto dizer que, em termos práticos, aquela Directiva não fez mais do que reunir num só conjunto de normas a Directiva 71/305/CEE, de 26/7/71, com todas as alterações e aditamentos que lhe haviam sido introduzidas pelas Directivas 78/669/CEE, 89/440/CEE, 90/531/CEE e 93/4/CEE e pela Decisão 90/380/CEE da Comissão ¹³.

Por isso mesmo, o artº 36º da Directiva¹⁴ procede à revogação da Directiva 71/305/CEE (o que implica a revogação de todas as Directivas que a alteraram), estatui que todas as remissões para a Directiva revogada sejam entendidas como sendo feitas para a nova Directiva e determina que as mesmas sejam lidas de acordo com o quadro de correspondências constante do seu Anexo VIII.

Feita esta nota preliminar sobre o quadro do Direito Comunitário derivado vigente, importa atender, pois, ao conteúdo da Directiva 93/37/CEE, visto que é a que actualmente regula a matéria em causa.

Ora, de acordo com o seu artº 18º, a adjudicação (que na versão portuguesa vem impropriamente traduzida por atribuição) deve ser precedida da **verificação da aptidão dos empreiteiros**, a realizar de acordo com os critérios da capacidade económica, financeira e técnica definidos nos artºs 26º a 29º.

11. Aqui chegados, importa responder à questão de saber se a Directiva já foi, ou não, transposta para o Direito interno e extrair daí as devidas consequências jurídicas.

¹³ Cfr. artº 36º da Directiva 93/37/CEE e nota de rodapé nº 2 à pág. 66 do J.O.C.E. Nº L 199, de 9/8/93.

¹⁴ Sempre que o vocábulo Directiva não seja seguido de qualquer identificação, estamos a referir-nos à Directiva nº 93/77/CEE.

Note-se, antes de mais, que o prazo para a transposição não poderá encontrar-se na Directiva 93/37/CEE, visto que ela, como já assinalámos, não é inovadora mas apenas “codificadora”. Antes deverá ser procurado nas precedentes Directivas.

Assim, no que respeita às matérias constantes da Directiva 71/305/CEE (com as alterações introduzidas pela Directiva 78/669/CEE), o prazo da sua transposição para a Ordem Jurídica portuguesa expirou em 1.1.1986¹⁵.

Quanto à transposição das matérias constantes daquela mesma Directiva, mas com as alterações introduzidas pela Directiva nº 89/440/CEE, o respectivo prazo expirou em 1.3.1992, conforme se extrai do artº 3º desta última¹⁶.

Portanto, podemos concluir que a transposição relativa à matéria dos **critérios de selecção qualitativa** dos concorrentes, a que aludem os artigos 18º e 24º a 29º da Directiva 93/37/CEE, **deveria ter sido realizada até ao dia 1 de Março de 1992.**

A verdade, porém, é que, como já acima demonstrámos (e não vamos repetir-nos) o D.L. 405/93 não prevê quaisquer critérios (nem qualquer fase procedimental) atinentes à **selecção qualitativa dos concorrentes**¹⁷ no âmbito dos concursos de empreitada de obras públicas, como, de resto acontecia com o diploma que o precedeu — o D.L. 235/86, de 18 de Agosto, com as suas diversas alterações.

12. Ora, é aqui que entra o Despacho MOPTC Nº 63/94-XII, de 30/12/94, publicado no D.R., II Série nº 14, de 17 de Janeiro.

À laia de esclarecimento, afirma-se no preâmbulo deste Despacho:

“O Decreto-Lei nº 405/93, de 10/12, prevê um **primeiro exame formal** sobre a existência dos elementos documentais exigidos pela lei e pelo programa do concurso, remetendo para um **segundo momento** a análise e apreciação dos **concorrentes** e das **propostas**, com vista à adjudicação”¹⁸.

¹⁵ Cfr. Anexo VII. nota 1. à Directiva 93/37/CEE.

¹⁶ Cfr. Anexo VII. nota 3. à Directiva 93/37/CEE.

¹⁷ Importa não confundir análise qualitativa dos concorrentes (que trata da avaliação da aptidão dum empreiteiro enquanto tal) com a análise qualitativa da proposta.

¹⁸ Sublinhados nossos.

Quer dizer, o Despacho indicia a existência de **duas** fases no D.L. 405/93, mas depois, nos incisos numerados, alude a **três** verdadeiras fases, visto que, segundo ele, a referida segunda fase divide-se, por sua vez, em dois momentos distintos: um primeiro momento, em que se procede à análise da **aptidão dos concorrentes**, e um segundo momento, em que se procede à **apreciação das propostas**.

Com efeito, referindo-se à supra aludida 2ª fase, diz o nº 5 do Despacho:

“Deve, portanto, ser primeiramente efectuada a selecção qualitativa dos concorrentes, procedendo-se à verificação da sua aptidão (...). Finda esta apreciação devem ser excluídos os concorrentes que não demonstrarem aptidão suficiente (...).”

Só que não define quais os procedimentos e critérios a adoptar com esta finalidade.

Por outro lado, no seu nº 6 estatui:

“Em seguida, procede-se à apreciação das propostas com base no critério da adjudicação estabelecido(...).”

Ora, aqui é que está o busilis da questão!

Na verdade, o Despacho, nitidamente influenciado pela leitura da Directiva 93/37/CEE, de 14-6-1993, reflecte, na prática, três fases procedimentais:

- a) **fase da habilitação dos candidatos** (exame formal);
- b) **fase da avaliação da aptidão dos concorrentes admitidos na 1ª fase** (exame qualitativo dos concorrentes); e
- c) **fase da avaliação das propostas dos candidatos considerados aptos na 2ª fase** (exame qualitativo das propostas).

Só que o “pecado” do Despacho está em querer fazer crer, por via interpretativa, que o D.L. 405/93 consagra aquelas três fases distintas (pretendendo ilibá-lo de desconformidade com o Direito Comunitário) quando, em boa verdade, aquele diploma legal apenas prevê e regula

duas fases procedimentais, como vimos, omitindo a fase da avaliação qualitativa dos concorrentes antes da adjudicação.

Aliás, mesmo que se pretendesse seguir o esclarecimento do Despacho, deparar-se-ia sempre com a ausência, no D.L. 405/93, dos critérios da avaliação qualitativa dos concorrentes e dos respectivos procedimentos.

13. Neste ponto, portanto, estamos perante uma contradição entre o direito interno, consubstanciado no D.L. 405/93, e uma Directiva Comunitária, cujo prazo de transposição expirou, como vimos, em 1/3/1992.

Então, a questão que agora se deve colocar é a de saber se o aludido Despacho é, ou não, juridicamente idóneo para colmatar aquela omissão e operar a compatibilização com a Directiva.

Vejamos:

Dispõe o artº 189º do Tratado CEE que a directiva comunitária *“vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e quanto aos meios.”*

Quer isto dizer que os órgãos comunitários definem (nas directivas) um dado resultado a alcançar, deixando aos Estados destinatários a faculdade de estes fixarem os meios atinentes a alcançar aqueles resultados.

É por isso que, como refere a doutrina, ao Estado-membro destinatário *“cabe, segundo as formas jurídicas constitucionalmente previstas no direito interno e usando os meios que lhe pareçam mais apropriados, dar cumprimento à obrigação do resultado que lhe seja imposta pela directiva”*¹⁹.

Assim, entendemos que é a luz do direito interno que se há-de avaliar a idoneidade do Despacho MOPTC para alcançar o fim visado.

14. Para não nos alongarmos muito nesta complexa tarefa, sintetizaremos as conclusões a que chegámos sobre esta matéria²⁰ nos seguintes termos:

¹⁹ Cfr. CAMPOS. João Mota de. *Direito Comunitário*. Vol. II. Fundação Calouste Gulbenkian. 2ª Edição. Lisboa, Pág. 260 (sublinhado nosso). Em sentido idêntico. cfr. MIRANDA Jorge. *Funções. Órgãos e Actos do Estado*. Págs. 242-243.

²⁰ Cfr. nosso Parecer nº 30/96-GE. de 30 de Setembro. in *Colectânea de Pareceres - Gabinete de Estudos - 1996*. págs. 233 a 250.

- O Despacho apresenta-se como um regulamento externo, *præter legem*, e com uma **finalidade interpretativa** do D.L. 405/93.
- Enquanto tal, parece violar o *princípio da tipicidade das formas de lei* consagrado no artigo 115º, nº 5, da CRP, facto que determina a sua invalidade na modalidade de inconstitucionalidade.
- Por outro lado, não indica expressamente a lei habilitante, pelo que igualmente parece enfermar de invalidade, na modalidade de inconstitucionalidade, visto que viola o *dever de citação de lei habilitante* consagrado no art.º 115º, nº 7, da CRP.

Outros vícios se poderiam apontar, mas tanto basta para concluir que o Despacho MOPTC Nº 63/94-XII não é juridicamente idóneo para operar a interpretação do D.L. 405/93 e muito menos para estabelecer a compatibilização do Direito interno com a Directiva que fixa a exigência da avaliação qualitativa dos concorrentes antes da adjudicação²¹.

15. Nesta conformidade, parece estarmos perante uma contradição, ou, pelo menos, uma insuficiente transposição da Directiva 71/305/CEE, na redacção introduzida pela Directiva 89/440/CEE, cujo prazo expirou, como já se referiu, em 1/3/1992.

Assim sendo, ocorre perguntar:

— **Quais são as consequências jurídicas desta situação?**

Atento o disposto no já citado artigo 189º do TCEE (mantido pelo TUE), poderia parecer, à primeira vista, que as directivas, se e enquanto não fossem transpostas para o direito interno, nunca seriam de aplicação directa às relações jurídicas estabelecidas entre os particulares ou entre estes e a Administração, relativamente às matérias nelas reguladas.

E, por esta mesma ordem de ideias, os tribunais nacionais também não poderiam reconhecer quaisquer direitos aos particulares com base na aplicação directa nas directivas dirigidas aos Estados, dado que “*tais*

²¹ E mesmo que, de um ponto de vista material, a doutrina do Despacho fosse tida por conforme à Directiva (hipótese que não perfilhamos), ainda assim, os tribunais não o poderiam aplicar, em obediência à regra consignada no artigo 207º da CRP, segundo a qual *os tribunais não podem aplicar normas que violem o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados*. Mas, para além disso, também não o poderiam aplicar em obediência ao princípio geral que emerge do artigo 206º da CRP, segundo o qual *os tribunais não devem aplicar normas inválidas por motivo de desconformidade com normas de grau superior ou perante as quais devam ceder*.

direitos apenas poderiam resultar das disposições nacionais adoptadas para dar execução à directiva na ordem interna do Estado destinatário ²².

Na verdade, este entendimento estará correcto, mas apenas enquanto não expirar o prazo para a transposição da directiva pelo Estado-membro.

Todavia, tal entendimento será, a nosso ver, improcedente nos casos em que, expirado aquele prazo, se verifique a omissão do dever de transposição ou se esteja perante uma transposição insuficiente ou violadora da directiva a transpor, como seguidamente se verá.

É certo que sobre este tema encontramos doutrinas negativistas e doutrinas afirmativas. Não há tempo para aqui as abordar.

Todavia, é de notar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça tem vindo a consolidar-se, uniformemente, no sentido de que, expirado o prazo fixado para a transposição, sem que esta tenha ocorrido ou tenha sido feita de forma insuficiente ou contraditória, e observadas determinadas condições ²³, a directiva comunitária pode produzir efeitos imediatos e directos, susceptíveis de tutela jurisdicional ^{24 25}.

16. Aqui chegados, impõe-se formular e responder à questão de saber qual a posição que o juiz português deve adoptar perante a análise da relação das normas comunitárias constantes da aludida Directiva e as normas do Direito interno constantes do citado D.L. n.º 405/93, que as transpõe de forma insuficiente.

A análise desta questão implica a resposta a outra questão prévia, qual seja a de saber qual é o lugar que o Direito Comunitário (DC) ocupa na hierarquia das fontes do Direito na Ordem Jurídica portuguesa.

²² Cfr. CAMPOS, João Mota de, *Direito Comunitário*, Vol. II, Fundação Calouste Gulbenkian, 2ª Edição, Lisboa, pág. 261.

²³ A aplicabilidade directa da Directiva comunitária assenta nos seguintes critérios: positividade, suficiência, incondicionalidade, precisão e vocação da norma da directiva para ser directamente aplicada. (Cfr., neste sentido, CAMPOS, João Mota de, *Direito Comunitário*, 2ª Ed., Vol. II, págs. 215 e segs.).

²⁴ Acolhendo esta orientação, cfr. a Decisão n.º 3 926/96 do Tribunal de Contas, proferida no Proc.º n.º 56 829/96, em sessão diária de visto, de 7 de Agosto de 1996.

²⁵ Esta jurisprudência foi vivamente contestada pelo *Conseil d'État* francês e pelo *Bundesfinanzhof* alemão, como noticia documentadamente LOUIS, Jean-Victor, *A Ordem Jurídica Comunitária*, 3ª Edição revista e aumentada, Serviço das Publicações das comunidades Europeias, Bruxelas, 1986, págs. 109 e ss.

A matéria é complexa e o tempo disponível para a sua análise é manifestamente escasso.

Também aqui os campos se dividem, surgindo doutrinas (e até jurisprudência de tribunais de alguns Estados-membros) negativistas e doutrinas afirmativas do primado do DC sobre o Direito interno dos Estados-membros.

Encurtando razões, diremos que o princípio do *primado absoluto e incondicional* do DC sobre o Direito nacional parece emergir, de forma implícita, dos artigos 5º e 189º do Tratado CEE (que não foram modificados pelo Tratado de Maastricht)²⁶.

Porém, o recorte dogmático deste princípio e, bem assim, a identificação do seu conteúdo e do seu alcance ficam a dever-se ao labor jurisprudencial do Tribunal de Justiça diversas vezes reiterado em Acórdãos célebres, em que se destaca o relativo ao caso *Politie e Simmenthal* (Ac. de 9/3/1978, Proc.º 106/77),²⁷ onde ficou bem vincada a ideia de que:

*“todos os juízes nacionais (...) têm a obrigação de aplicar integralmente o Direito Comunitário e de proteger os direitos que ele confere aos particulares, declarando inaplicável qualquer norma nacional eventualmente contrária, seja ela anterior ou posterior à regra comunitária.”*²⁸

17. No plano do Direito Constitucional português, com interesse para a presente análise, importa ter presente o artigo 8º da Constituição.

Pese, embora, as grandes dificuldades que a sua interpretação implica²⁹, a consagração do primado do DC derivado sobre o Direito interno resulta do seu nº 3, do qual igualmente se extrai que o DC ocupa, nas fontes de Direito português, um grau supraconstitucional. Tal argumento deriva da expressão *“vigora directamente na ordem interna”*³⁰.

²⁶ Cfr., neste sentido, PEREIRA, André Gonçalves e QUADROS, Fausto de, op. cit., pág. 126.

²⁷ Cfr. A. A. e op. cit., pág. 127

²⁸ Transcrito ibidem, pág. 129 (sublinhado nosso).

²⁹ Para maior desenvolvimento deste aspecto, cfr. A. A. e op. cit., págs. 130 a 135.

³⁰ Cfr., neste sentido, A. A. cit., pág. 135. Em contrário, cfr. TEIXEIRA, António Braz, *Direito Comunitário* — Sumários. AAFDL, Lisboa, 1989, págs. 90.

Porém, os problemas surgem com os artigos 207º e 277º, nº 1, da Constituição, que parecem não excluir da fiscalização da constitucionalidade pelo menos as normas de DC derivado³¹. Como se resolve esta aparente contradição? Resolve-se, no dizer da doutrina, com a interpretação segundo o qual o nº 3 do artigo 8º deve prevalecer sobre os artigos 207º e 277º, nº 1, já que aquele primeiro preceito está inserido na parte relativa aos **PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS** e estes, enquanto tais, prevalecem sobre todas as demais disposições da Constituição³².

18. Assim sendo, no dizer da jurisprudência uniforme do Tribunal de Justiça e da doutrina que perfilhamos *“o juiz português é obrigado a conceder a todo o Direito Comunitário prevalência sobre todo o Direito interno português, inclusive o contido na Constituição, independentemente das deficiências na redacção do artigo 8º, nºs 2 e 3, e apesar do disposto nos artigos 207º, 277º, 278º, nº 1 e 279 da Constituição.”*³³

Em suma: *“produzem um efeito directo na esfera individual as disposições de uma directiva que são incondicionais e suficientemente precisas para serem invocadas pelas pessoas interessadas contra qualquer disposição legislativa, regulamentar ou administrativa do direito nacional, não conforme à directiva”*³⁴.

Ora verificando-se uma contradição entre as normas do D.L. 405/93 (designadamente as dos seus artigos 63º, 69º e 70º), que omitem os critérios de selecção qualitativa dos concorrentes e as normas constantes dos artigos 18º e 24º a 29º da Directiva nº 93/37/CEE, que prevêm aqueles critérios, e considerando que esta directiva contém disposições incondicionais e suficientemente precisas, o juiz português, nos feitos submetidos a seu julgamento que envolvam a aplicação daquele Decreto-Lei, deve obediência às normas da aludida directiva, declarando não aplicável o direito interno que a contrarie³⁵. Todavia, tendo dúvidas sobre a adopção, pela Constituição portuguesa, do primado supraconstitu-

³¹ Embora não tenha implicação directa na questão que ora nos ocupa, visto que não está em causa a apreciação da constitucionalidade de normas de DC.

³² Cfr. PEREIRA, André Gonçalves e QUADROS, Fausto de. *op. cit.* Pág. 135.

³³ A. A. e *op. cit.*, pág. 136.

³⁴ CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário*, Vol. II, 2ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pág. 266.

³⁵ Neste mesmo sentido se determinou, muito recentemente, o Tribunal de Contas português na sua já citada **Decisão nº 3 926/96**, proferida no processo nº 56 829/96, em sessão diária de visto de 7/8/96, ao considerar que a fase da verificação da aptidão dos empreiteiros, embora não prevista no D.L. nº 405/93, deve ser adoptada por aplicação directa da Directiva nº 93/37/CEE.

cional do DC sobre o Direito interno, sempre o juiz nacional poderá suscitar uma questão prejudicial de interpretação ou de validade junto do Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 177º do TCEE³⁶.

19. Assim, e em conclusão, tendo em conta o D.L. 405/93 (artigos 80º e seguintes) e os artigos 18º e 24º a 29º da Directiva 93/37/CEE, aplicável directamente na nossa Ordem interna pelos fundamentos que aduzimos, a adjudicação (*lato sensu*) das propostas no âmbito das empreitadas de obras públicas deve observar três fases ou formalidades distintas, quais sejam:

1ª — *Fase da habilitação dos concorrentes* (artigos 80º a 95º do D. L. 405/93), que encerra dois exames formais: — o da verificação dos elementos documentais apresentados pelos concorrentes (artigo 87º do citado Decreto-Lei) e o da verificação dos requisitos de apresentação e instrução das propostas (n.ºs 1 e 2 do artigo 90º do mesmo diploma legal);

2ª — *Fase da avaliação da aptidão dos concorrentes*, que se traduz num exame qualitativo dos empreiteiros mediante a aplicação directa dos artigos 18º e 24º a 29º da Directiva 93/37/CEE;

3ª — *Fase da adjudicação (stricto sensu)*, prevista e regulada nos artigos 96º a 103º do D.L. 405/93.

20. Posto o que antecede e voltando de novo ao nosso caso prático acima enunciado, podemos constatar que na fase da adjudicação foram misturados factores de avaliação da aptidão do empreiteiro com factores de avaliação das propostas.

³⁶ Quanto à questão do chamado reenvio prejudicial, coloca-se, entre outras que não vêm ao caso, a questão de saber quais são as jurisdições obrigadas ao reenvio a título prejudicial previsto no artigo 177º do Tratado CEE. Como se sabe, este preceito impõe “aos tribunais nacionais cujas decisões não sejam susceptíveis de um recurso judicial de direito interno a obrigação de reenviar ao TCE sempre que seja suscitado perante qualquer delas uma questão de interpretação do direito comunitário ou de apreciação da validade dos actos comunitários, cuja resolução seja necessária ao julgamento em causa.” (Cfr. CAMPOS, João Mota de, *Direito Comunitário*, Vol. II, 2ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, pág. 407). Encurtando razões, alinhamos com a doutrina que entende que, “confrontado com uma questão de apreciação de validade de um acto comunitário, o juiz nacional pode resolvê-la ele próprio, dispensando-se de a submeter ao TCE, se considerar que se deve julgar válido o acto impugnado; mas, segundo a jurisprudência do TCE é obrigado a proceder ao reenvio sempre que, em seu entender, a resolução da questão implique a declaração de invalidade do acto em causa.” (Cfr. CAMPOS, João Mota de, op. cit., pág. 413. Para maior desenvolvimento deste tema cfr. *A. cit. ibidem*, págs. 395 a 443).

Tal facto determinou a adjudicação da proposta do concorrente **A**, fundada na maior capacidade financeira e económica.

Porém, se tivesse sido adoptada a fase autónoma *du avaliação da aptidão dos concorrentes* os resultados seriam diferentes.

Com efeito, como todos os candidatos demonstraram reunir capacidade financeira e económica e capacidade técnica para realizar a obra, todos seriam admitidos à fase da adjudicação propriamente dita. E nesta fase só os factores *prazo de execução da obra* e *preço mais baixo* relevariam.

Logo, nunca seria o concorrente **A** o adjudicatário. Sê-lo-ia, outrossim, o concorrente **B**, que era o que apresentava o prazo de execução mais curto.

Em suma: **a não observância da fase autónoma da avaliação qualitativa dos concorrentes, ao arrepio do que determina a Directiva 93/37/CEE, como ocorreu no caso aqui apreciado, adultera claramente os resultados do concurso e pode pôr em causa valores tão importantes como os da transparência e da concorrência, facto que deve ser sindicado pelos tribunais competentes.**

E se não se tratasse de uma obra de valor superior a 5 000 000 de Ecu's, estaria a atribuição do contrato sujeita à avaliação da aptidão dos concorrentes antes da adjudicação ou não?

A resposta parece dever ser negativa, visto que o direito interno não só não prevê tal formalidade, como não tem de conformar-se com a Directiva relativamente a obras inferiores ao valor limite acima indicado³⁷.

Lisboa, 13 de Março de 1997.

³⁷ Porém, se se tiver em conta que a avaliação autónoma da aptidão surge como elemento clarificador e concretizador do princípio da concorrência, que é um princípio supra legal, não deixará de ser duvidosa a constitucionalidade dum diploma que obnubile uma tal fase procedimental.

**CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO DA CONTRATAÇÃO
PÚBLICA***

por: **Márcia Vala¹ e
Manuel Freire Barros²**

Exposição realizada no âmbito do “*Regime jurídico dos contratos administrativos*”, organizado pelo Instituto Nacional de Administração

¹ Contadora-chefe da 5ª Contadoria do Visto do Tribunal de Contas.

² Director do Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas.

I. ENQUADRAMENTO GERAL DO CONTROLO PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

• Resenha Histórica

Afigura-se-nos interessante iniciar a nossa exposição com uma brevíssima nota histórica sobre a origem e evolução do Tribunal de Contas.

Não é muito conhecido o facto de esta instituição ser uma das mais antigas do Estado português, situando alguns autores a sua origem nos finais do século XIII¹.

Com efeito, o Tribunal de Contas sucede a diversas instituições do Estado que ao longo dos tempos exerceram uma função central de controlo financeiro, embora com estatutos que foram variando em conformidade com as condições históricas de cada época.

A mais antiga de que há memória é a *Casa dos Contos*, cuja origem se perde no tempo, sendo, porém, a sua sedimentação referenciada com algum rigor a D. Dinis, no século XIV.

Conheceu vários regimentos e perdurou até ao século XVIII, onde lhe sucede o chamado *Erário Régio*, saído da reforma do Marquês de Pombal. Esta instituição, por sua vez, deu lugar, em 1832, ao *Tribunal do Tesouro Público* que foi substituído, em 1844, pelo denominado *Conselho Fiscal de Contas*. Em 1849 a instituição de controlo financeiro passou a ser conhecida pela denominação de *Tribunal de Contas*, saída da reforma de Mouzinho da Silveira, e voltou a ser modificada com a implantação da República, em 1911, passando a designar-se, numa primeira fase, *Conselho Superior da Administração Financeira do Estado* e, numa segunda, *Conselho Superior de Finanças*. Porém, em 1930, no âmbito da reforma financeira de Salazar, o órgão de controlo financeiro externo foi, finalmente, renomeado *Tribunal de Contas*, designação que persiste até à actualidade².

¹ Cfr. RAU, Virginia. *A Casa dos Contos*, Vol. I. Ed. Tribunal de Contas, 1948.

² Cfr. TAVARES, José. *Tribunal de Contas*. in Dicionário Jurídico da Administração Pública. Vol. VII. págs. 458 e segs.

- **Estatuto constitucional e legal**

Na generalidade, o TC é constitucionalmente configurado como um verdadeiro tribunal e integrado no elenco das categorias de tribunais existentes³.

Como tal, é um *órgão de soberania*⁴ e está sujeito ao estatuto constitucional dos Tribunais⁵.

Em suma: o TC é um órgão de soberania, configurado como um órgão independente do Estado, não integrado na Administração Pública.

Na especialidade, o TC é caracterizado na dupla vertente de *órgão supremo de controlo das finanças públicas* e de *tribunal financeiro*⁶ e a sua orgânica encontra-se definida na Lei n° 86/89, de 8 de Setembro.

- **Poderes de controlo financeiro**

São diversos os poderes de controlo financeiro do TC.

Poderemos distingui-los melhor mediante a utilização de critérios auxiliares, a saber:⁷

- Critério da natureza dos poderes;
- Critério do conteúdo dos poderes;
- Critério do momento do exercício dos poderes.

Atendendo ao *critério da natureza*, deparamos com *poderes jurisdicionais ou de julgamento da responsabilidade financeira* e *poderes não jurisdicionais ou de fiscalização e auditoria*.

Os primeiros traduzem-se no sancionamento das infracções financeiras cometidas pelos gerentes públicos e detectadas em função dos resultados da apreciação das contas e das demais acções de fiscalização.

³ Cfr. artigo 211° da Constituição da República Portuguesa (CRP).

⁴ Cfr. artigo 113° da CRP.

⁵ Plasmado nos artigos 205° e segs. da CRP.

⁶ Cfr. artigo 216° da CRP.

⁷ Cfr. FRANCO. António de Sousa, *Dinheiros Públicos. Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*. Tribunal de Contas. Lisboa. 1995. págs. 61 e ss.

Os segundos revelam-se numa actividade técnica de apreciação qualitativa da gestão financeira pública e manifestam-se, designadamente, através da emissão dos pareceres anuais sobre a Conta Geral do Estado⁸ e as Contas das Regiões Autónomas e dos relatórios de auditoria.

Focalizando o critério do *conteúdo*, temos dois tipos de poder:

- *O poder de controlo da legalidade formal*, onde pontuam o *visto prévio* e a verificação da regularidade financeira; e
- *O poder de controlo da legalidade material ou substantiva*, que se traduz na verificação da economicidade, da eficiência e da eficácia da actividade financeira pública.

Por último, evidenciando o critério do *momento do seu exercício*, deparamos com o *controlo prévio ou a priori* — que se manifesta na atribuição ou recusa do visto —, com o *controlo concomitante* — que se traduz na verificação contemporânea da execução da actividade financeira — e com o *controlo sucessivo ou a posterior* — que se consubstancia na verificação da actividade financeira posteriormente à sua execução.

• O controlo prévio

Dos tipos de controlo apontados, é o controlo prévio que ora nos ocupa.

Ele vem previsto no artº 8º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro⁹, como a competência para fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos documentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas para as entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal.

Esta competência é exercida mediante a *concessão* ou a *recusa do visto* nos actos jurídicos a ele sujeitos¹⁰ ou através da chamada *declaração*

⁸ Que inclui a Conta da Segurança Social.

⁹ Doravante, os preceitos legais invocados sem identificação da respectiva fonte reportam-se à Lei nº 86/89, de 8 de Setembro — Lei de reforma do Tribunal de Contas — com as alterações introduzidas pela Lei nº 7/94, de 7 de Abril, e pela Lei nº 13/96, de 20 de Abril.

¹⁰ A tipicidade do acto sujeito a *visto prévio* é determinada pelas funções e critérios da análise, pelo tipo de acto, pelas entidades que o praticam e pela sua especificidade [cfr. artºs. 8º, al. c) e 13º].

de conformidade, esta ainda não implementada por falta de regulamentação¹¹ (artº 12º, nº 2 e artº 15º, nº 2).

O *visto prévio* traduz-se no exame da legalidade financeira de certos actos da Administração Pública tipificados na lei e na verificação do cabimento dos respectivos encargos financeiros em verba orçamental própria¹².

Este exame deve ser feito, em regra, antes da execução do acto sujeito ao controlo, condicionando, por isso, a produção dos seus efeitos jurídicos próprios, incorrendo em responsabilidade financeira, tanto sancionatória como reintegratória, todos quantos executem, antes do visto, os actos a ele sujeitos.

Note-se, porém, que este controlo prévio¹³ é configurado na própria lei como um controlo de legalidade meramente formal¹⁴.

O controlo da legalidade substancial é admitido apenas em sede de controlo sucessivo, em cujo âmbito é permitido ao Tribunal verificar se os contratos foram celebrados nas condições mais vantajosas à data da respectiva celebração^{15 16}.

- **Porquê o controlo prévio?**

O controlo prévio do tribunal de Contas tem sido objecto de alguma contestação, havendo mesmo quem o tenha apelidado de “*quisto da demo-*

¹¹ A *declaração de conformidade* será feita pelos Serviços de Apoio do TC e terá lugar apenas nos casos não duvidados. Todavia a sua efectivação está pendente da publicação da lei de processo do Tribunal de Contas (cfr. artigo 15º).

¹² Cfr. art.º 12º, nº 1.

¹³ A competência para o controlo prévio pertence à 1ª Secção do Tribunal, que o exerce em sessão diária de visto, ou, havendo dúvidas e inexistindo acordo entre os juizes, em subsecção, cabendo recurso das decisões, quer de concessão quer de recusa de visto, para o plenário da Secção (artigo 25º). Em caso de jurisprudência contraditória, cabe ainda recurso extraordinário para o Plenário Geral do Tribunal com vista a produção de acórdão unificizador [artigo 24º, al. g)].

¹⁴ Cfr. artigo 12º, nº 1.

¹⁵ Cfr. artigo 16º, nº 1.

¹⁶ Note-se que, nesta sede, para além do exame daquelas condições, é ainda verificado se o contrato foi celebrado e executado em condições de economicidade, eficiência e eficácia.

cracia”¹⁷ ou o considere um obstáculo da actividade administrativa e factor de morosidade na satisfação das necessidades colectivas¹⁸.

O próprio legislador tomou recentemente partido nesta contenda, ao reduzir o âmbito material do controlo, excluindo dele um número significativo de contratos em função quer do tipo quer do volume dos respectivos encargos financeiros¹⁹.

Seja como for, parece continuar na ordem do dia a resposta à questão de saber se se justifica, ou não, a manutenção da fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Há quem responda afirmativamente com o argumento de que “*mais vale prevenir do que remediar*”, e quem se determine pela negativa, com o fundamento de que o controlo prévio *desresponsabiliza* os gestores públicos e “*enfraquece*” o controlo sucessivo²⁰.

É certo que o controlo prévio tem vindo a ser eliminado em diversos países que o adoptavam, tendo sido recentemente extinto na Itália. Actualmente, na União Europeia, apenas três Estados-Membros o mantêm: A Bélgica, o Luxemburgo e Portugal, se bem que nos dois primeiros o seu âmbito seja mais restrito, limitando-se apenas ao controlo das ordens de pagamento.

Mas também não é menos certo que a INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) vem, insistentemente, reconhecendo a necessidade e recomendando a existência de controlo prévio exercido por órgãos dotados de estatutos de real independência²¹.

Por outro lado, é a própria *Comissão Europeia* a convidar os Estados-membros a encararem a possibilidade da criação ou designação de autoridades nacionais independentes, com vista a garantir a integridade do Direito Comunitário em matéria de contratos públicos.

Tais autoridades “*deveriam(...) ter o poder de obrigar os organismos adquirentes a corrigir eventuais erros de carácter processual (...) e*

¹⁷ Cfr. SOUSA, Alfredo José de, *Tribunal de Contas - “Quisto da Democracia?”*, in Revista do Tribunal de Contas, Nºs 21 e 22 (Jan. - Dez. 1994), pág. 89 e segs.

¹⁸ Cfr. TAVARES, José, *Administração, Fiscalização e Responsabilidade - Alguns aspectos relativos ao Tribunal de Contas e à Administração Pública*, Lisboa, 1996, pág. 4.

¹⁹ Cfr. Lei nº 13/96, de 20 de Abril.

²⁰ Cf. TAVARES, José, *op. e loc. cit.*, pág. 4.

²¹ Cfr. INTOSAI - Conclusões dos Congressos, 2ª Edição Revista e actualizada, Tribunal de Contas, Lisboa 1996, págs. 40 e segs. e 48 e segs.

*poderiam desempenhar um papel de primeiro plano na melhoria dos sistemas de celebração: poderiam aconselhar os organismos adquirentes, verificar as práticas de celebração dos contratos numa perspectiva de eficácia e velar no sentido da existência de um sistema de declarações obrigatórias que permita aos Estados-membros fornecer à Comissão todos os dados estatísticos necessários*²².

E a *Comissão* vai ainda mais longe quando considera que tal missão se poderia inscrever no âmbito das funções assumidas pelos Tribunais de Contas dos Estados-membros²³.

Este facto permite extrair duas ilações.

A primeira é a de que se está esboçando uma tendência para a instauração de um controlo prévio no âmbito da União Europeia, com especial incidência em matéria de contratação pública²⁴, seja ele exercido por órgãos jurisdicionais ou não, mas sempre por órgãos dotados dum estatuto de real independência face ao Poder Executivo e à Administração.

A segunda é a de que o Tribunal de Contas português, sendo portador de uma experiência, nesta matéria, de cerca de um século e meio, está em condições privilegiadas para responder eficazmente àquele desafio.

A nosso ver, importará não desperdiçar estas potencialidades, dado que, mesmo sem tomar partido, quer pelas posições negativistas quer pelas afirmativas, parece incontroverso que o simples facto da mera possibilidade da existência de controlo prévio assume, só por si, o carácter de meio de prevenção geral, dissuasor, não apenas da fraude (devido aos instrumentos sancionatórios que mobiliza), mas também, e fundamentalmente, da incúria, negligência ou desleixo da procedimentalização da actividade administrativa (devido à pedagogia constantemente exercida na relação directa do órgão de controlo com as entidades a ele sujeitas).

No caso português bastará a introdução de algumas reformas ao nível da estrutura, do âmbito do controlo (que ganharia em profundidade se

²² *Sic in Livro Verde - Os Contratos Públicos na União Europeia: Pistas de Reflexão para o Futuro*, apresentado pela Comissão Europeia, Bruxelas, 27.11.1996, COM (96) 583 final, versão em língua Portuguesa, pág. 18.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Que também aparece designada por *mercados públicos*, expressão que se nos afigura menos feliz, resultante, provavelmente de traduções à letra a partir da expressão francesa "*marchés publics*".

fosse selectivo), do processo e do estatuto do pessoal dos Serviços de Apoio do Tribunal²⁵.

Seja como for, a questão da adaptação, ou não, do controlo prévio não deverá ser resolvida, a nosso ver, à luz de critérios de mera economicidade ou oportunidade.

Com efeito, sendo, para nós, certo que não se deve ser insensível a tais argumentos, visto que o desperdício dos dinheiros públicos penaliza em vão os contribuintes, também não se nos afigura menos certo que existem valores fundamentais da actividade administrativa economicamente inconvertíveis que recomendam prudência.

Tais valores consubstanciam-se em princípios tão importantes quanto os da legalidade, da participação, da transparência, da moralidade administrativa e da concorrência. E não temos qualquer dúvida em afirmar que a existência de controlo financeiro prévio é, simultaneamente, uma garantia geral e uma garantia específica do acatamento de tais princípios por parte da Administração Pública.

A ilustrar o que vem de ser dito, veremos, seguidamente, alguns exemplos de temas mais recorrentes no âmbito do controlo prévio dos contratos públicos e, bem assim, a jurisprudência do Tribunal de Contas concernente aos mesmos.

II. LISTA DAS PRINCIPAIS DEFICIÊNCIAS DETECTADAS NO ÂMBITO DO CONTROLO PRÉVIO

Parece importante referir quais as questões que mais frequentemente se colocam ao Tribunal em sede de fiscalização prévia:

- Inobservância das regras de fixação de prazos para apresentação de candidaturas;
- Falta de publicitação adequada dos concursos;

²⁵ De resto, tais reformas estão, finalmente, em marcha. Foi já aprovada pela Assembleia da República a nova Lei de Reforma do Tribunal de Contas e também já foi presente ao Governo o projecto de estatuto dos Serviços de Apoio (v. os projectos e respectivos trabalhos preparatórios in *Revista do Tribunal de Contas* N.º 25 (Janeiro - Junho) 1996, Tomo II.

- Divergências entre os avisos e os programas dos concursos;
- Incumprimento da exigência de um número mínimo de consultas;
- Deficiente formulação de critérios de adjudicação ou a sua incorrecta fixação, seguida de deficiente aplicação de tais critérios ou da aplicação insuficientemente fundamentada;
- Preterição da formalidade da audiência prévia dos interessados;
- Inobservância das normas relativas à competência para autorização da realização das despesas;
- Falta de comprovação adequada do preenchimento dos requisitos de idoneidade e habilitação a concurso e à contratação;
- Aumento ou redução posterior dos trabalhos, bens ou serviços postos a concurso;
- Inadequada utilização da figura dos trabalhos a mais, com o consequente afastamento do princípio da concorrência;
- Limitação das garantias oferecidas ao cumprimento do contrato e à obra propriamente dita;
- Inobservância das regras legais e das instruções do Tribunal de Contas relativamente à informação de cabimento de verba e à assunção de encargos plurianuais.

Da lista que precede destacamos três dos casos mais recorrentes, relativamente aos quais faremos uma análise perfunctória, para posterior debate. São eles:

- 1. Inobservância das regras de fixação de prazos para apresentação de candidaturas.*
- 2. Deficiente formulação de critérios de adjudicação ou a sua correcta fixação seguida de deficiente aplicação dos mesmos, nomeadamente por insuficiência de fundamentação.*
- 3. Inadequada utilização da figura dos “trabalhos” a mais com o consequente afastamento do princípio de concorrência.*

- **O 1º caso**

Quanto ao 1º ponto — *Inobservância das regras de fixação de prazos para apresentação de candidaturas* — os problemas surgem, fundamentalmente, nos contratos de empreitada, por força do artigo 66º do Decreto-Lei nº 405/93.

Com efeito, aquele normativo legal estabeleceu que o prazo para apresentação de propostas não poderia ficar aquém de 30 dias contados a partir da publicação do anúncio do concurso no Diário da República.

Ora, o simples facto de não depender do dono da obra a data a partir da qual se inicia aquela contagem, aliada ao facto de se estarem a verificar alguns atrasos nas publicações no Diário da República, origina algumas recusas de visto por desrespeito daquele prazo legal.

Para melhor ilustração da situação, pensemos no seguinte caso hipotético:

A 2 de Janeiro, a Câmara Municipal x manda para publicação no Diário da República um aviso, referindo neste que a data limite para apresentação das propostas seria o dia 24 de Fevereiro.

Normalmente, o aviso seria publicado entre os dias 12 e 14 de Janeiro, pelo que o prazo legal estipulado no artigo 66º do Decreto-Lei nº 235/86, teria sido respeitado.

No entanto, dados os atrasos verificados na publicação, a que o dono da obra é alheio, o aviso só foi publicado no dia 22 de Janeiro. Obviamente que o prazo legal não foi cumprido. Consequentemente, o visto foi recusado por violação dos artigos 66º e 238º do Decreto-Lei nº 405/93.

Perguntar-se-á: O interesse público não justificaria, antes, a concessão do visto àquele processo?

A Jurisprudência nesta matéria tem sido pacífica, atendendo, basicamente, a esse mesmo interesse público²⁶.

²⁶ Vide Autos de Reclamação (A. R.) nºs 154/96 e 168/96. do Tribunal de Contas.

Com efeito, o Tribunal tem entendido que o interesse público é o que vem definido expressamente no artigo 66º, preceito que tem carácter imperativo, sendo, por isso, insusceptível de ser afastado na sua aplicação. Com aquele prazo visa-se que a publicitação do concurso chegue ao conhecimento do maior número de interessados, dando-lhes tempo para, não só organizarem como apresentarem convenientemente as suas propostas.

Foi o prazo que se entendeu ser o mínimo para todos os interessados poderem concorrer.

A não ser assim violar-se-iam os princípios de transparência, objectividade e igualdade²⁷.

- **O 2º caso**

Analisado que foi o primeiro dos casos seleccionados, passemos agora ao estudo da 2ª situação, ou seja, o problema da *deficiente formulação de critérios de adjudicação ou a sua correcta fixação seguida de deficiente aplicação dos mesmos, nomeadamente por insuficiência de fundamentação*.

O diploma que regula o contrato de empreitada obriga a que se estabeleçam os factores de apreciação das propostas, quer no aviso quer no respectivo programa de concurso.

Foi ainda definida a obrigatoriedade de se referirem no programa os factores de apreciação das propostas por ordem decrescente.

Também nesta matéria tem sido pacífica a jurisprudência do Tribunal. É necessário fazer-se menção expressa e por ordem decrescente de importância dos factores de apreciação das propostas, quanto mais não seja no programa de concurso.

Mas, se quanto à necessidade de serem indicados expressamente os factores de apreciação das propostas não restam dúvidas, o mesmo não se poderá dizer quanto à necessidade de se estabelecer, desde logo, ou seja, desde o momento do lançamento da obra a concurso, quais os valores percentuais ou absolutos dos factores de apreciação das propostas.

A Portaria nº 428/95, que aprovou os programas e cadernos de encargos-tipo, no seu ponto 18, refere a necessidade de os programas de con-

²⁷ Vide A. R. nº 141/96, do Tribunal de Contas.

curso fazerem a indicação dos factores de apreciação das propostas por ordem decrescente, estabelecendo o seguinte:

“Os critérios de apreciação das propostas serão os seguintes ... (enumeração dos factores determinantes para a adjudicação por ordem decrescente, e, sempre que possível, indicação do respectivo grau de importância em termos percentuais ou numéricos)”.

E o grande problema surge a propósito da expressão “sempre que possível”.

Há quem defenda que é um poder discricionário dos serviços indicarem ou não o peso dos factores. Daí ter-se introduzido aquela expressão, já que, a entender-se de outro modo, a Portaria contrariaria o Decreto-Lei, sendo certo que o Decreto-Lei nº 405/93 não obriga àquela indicação.

Mas, será que se está a contrariar o Decreto-Lei nº 405/93 ao dizer que é obrigatória a fixação dos pesos percentuais dos factores? Quais são as situações em que não é possível fixar os pesos percentuais ou numéricos?

Não será que resulta dos vários princípios subjacentes ao Decreto-Lei nº 405/93, nomeadamente os princípios da igualdade, transparência, livre concorrência, etc., a necessidade de **todos os concorrentes** saberem, previamente, de forma **clara e sem subterfúgios**, de que modo irá ser avaliada a sua proposta?

A este propósito, o *Tribunal* tem entendido **ser de toda a conveniência a publicitação do peso percentual** dos factores de apreciação das propostas, mas, dada a legislação vigente, entende, também, que o legislador não impôs a fixação desse mesmo peso já que permitiu haver a possibilidade de demonstrar a impossibilidade da sua fixação prévia. Só que não bastará invocar tal impossibilidade. Há que demonstrá-la. Portanto, não é discricionária a indicação ou não do peso dos factores.

• O 3º caso

Passemos agora ao 3º dos pontos escolhidos, e talvez o mais polémico, qual seja o da *inadequada utilização da figura dos trabalhos a mais com o consequente afastamento do princípio de concorrência*.

Antes de entrarmos na análise propriamente dita deste tema, queríamos começar por abordar um aspecto — que tem levantado alguma polémica — que é o de saber se **os contratos que têm por objecto trabalhos a**

mais estão ou não sujeitos a fiscalização prévia e, em caso afirmativo, qual o valor a considerar para efeitos da sua sujeição a visto.

Dito de outro modo: também se deverá aplicar aos contratos relativos a trabalhos a mais o limiar dos 21.600 contos (valor a partir do qual estão sujeitos a fiscalização prévia os contratos de empreitada), ou será que estes contratos estão sempre sujeitos a fiscalização prévia, desde que o contrato inicial também o estivesse?

A **Jurisprudência da 1ª Secção** tem sido uniforme no sentido de que tais contratos constituem um **instrumento jurídico autónomo**, pelo que só estão sujeitos a fiscalização prévia se o seu valor for superior ao limite que determina a sujeição a visto dos contratos de empreitada.

Este valor seria o de cada um dos contratos realizados.

Importa porém chamar à atenção para o facto de esta posição não ser totalmente pacífica na doutrina, tendo inclusivamente sido já objecto de vários pareceres, nomeadamente por parte do Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas, havendo mesmo quem defenda não se dever considerar os contratos que tenham por objecto trabalhos a mais como instrumentos jurídicos autónomos, já que seriam decorrência “*ope legis*” do próprio contrato inicial, sem o qual não poderiam existir, pelo que, se o contrato inicial estivesse submetido a fiscalização prévia, qualquer adicional que viesse a celebrar-se estaria também ele sujeito a essa fiscalização, independentemente do seu valor.

No que toca à questão dos trabalhos a mais propriamente importa referir o seguinte:

De acordo com o artigo 26º do Decreto-Lei nº 405/93, para estarmos perante trabalhos a mais é necessário que se verifiquem os seguintes requisitos:

- Os trabalhos devem destinar-se à realização da mesma empreitada.
- Os trabalhos devem-se ter tornado necessários à realização da obra, já que não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato de empreitada inicial, sem grande inconveniente para o dono da obra, ou devem ser absolutamente indispensáveis ao acabamento da obra.

- Por último, a realização dos trabalhos deve resultar de uma circunstância imprevista, logo impossível de prever no projecto originário.

A caracterização precisa deste conceito é difícil.

Tal como dizia o **Professor Sérvulo Correia**: “O conceito de trabalhos a mais é um conceito vago ou indeterminado no âmbito da chamada discricionariedade técnica, em que determinar o respectivo conteúdo objectivo é uma questão complexa de discutível sindicalidade contenciosa”.

Num último parecer elaborado pelo Gabinete de Estudo, dizia-se que resultava claro da análise da jurisprudência do Tribunal a existência de uma linha uniforme que ia no sentido de considerar como trabalhos a mais os que resultavam das seguintes situações:

- Necessidade de correcções de erros ou omissões de projecto.
- Alterações ao projecto sem que se descaracterize o objecto da empreitada.
- Aqueles trabalhos que apesar de não incluídos no contrato, se destinam à execução da mesma empreitada e se tenham evidenciado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra, não podendo ser técnica ou economicamente separados dela ou, sendo-o, sejam indispensáveis ao seu acabamento.

Eis, pois, o que se nos afigura pertinente referir antes de entrarmos no debate destas matérias.

Abril de 1997.

O sistema de arquivos do Tribunal de Contas

por: **Judite Cavaleiro Paixão¹**
Maria Alexandra Lourenço²

¹ Directora do Arquivo Histórico e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação

² Técnica Superior do Arquivo Histórico e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação

SUMÁRIO

O sistema de arquivos do Tribunal de Contas

1.O sistema de arquivos no passado

1.1.O acervo documental do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas

1.2.A política de conservação da documentação

1.3.Institucionalização do serviço de arquivo

1.4.Especialização profissional para o exercício do lugar de arquivista

2.O sistema de arquivos na actualidade

2.1.Organização arquivística

2.2.Arquivos correntes, intermédio e histórico

2.3.Edifício Amparo

2.4.Avaliação, selecção e eliminação

3.Proposta de trabalho

O SISTEMA DE ARQUIVOS DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas é detentor de um valioso património documental que constitui uma das mais preciosas fontes para o estudo da administração financeira portuguesa e um referencial informativo para a própria instituição.

Desde os primórdios da instituição, que remonta ao século XIII, com a criação do que podemos considerar o seu mais remoto antecessor: a Casa dos Contos, houve a percepção que para alcançar a primazia do desempenho das suas competências - uma das mais antigas do Estado Português - era necessário uma organização eficiente e estruturada.

Consequentemente a instituição empreendeu uma política de tratamento da documentação/informação que tem assegurado a sua conservação ao longo dos tempos.

Contudo, apesar do esforço para a salvaguarda da documentação, melhor numas épocas do que noutras, o crescimento exponencial do universo documental produzido pela instituição conduz a novas práticas arquivísticas.

Na actualidade não é possível preservar a totalidade do universo documental produzido, mas também não se pode eliminar indiscriminadamente. O equilíbrio entre estas duas opções constitui um grande desafio que a instituição tem procurado tomar em linha de conta.

1. O SISTEMA DE ARQUIVOS NO PASSADO

1.1. O ACERVO DOCUMENTAL DO ARQUIVO HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Na constituição do acervo documental do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas (AHTC) podemos destacar três ciclos, correspondentes à implantação de políticas de conservação documental distintas:

1º Ciclo:

O acervo documental do AHTC remonta à instituição mãe: “Os Contos”. Contudo, consequência de catástrofes naturais, nomeadamente o Terramoto de 1755, existem poucos documentos deste período.

Aos Contos do Reino e Casa, extintos por Carta de Lei de 22 de Dezembro de 1761, sucedeu o Erário Régio e a documentação, naturalmente acompanhou esta transformação da instituição, como é manifesto no decreto de 30 de Dezembro do mesmo ano. Neste documento é decretada a transferência da documentação ainda existente na Casa dos Contos para o Erário Régio, acompanhada do respectivo Inventário elaborado pelo Conselheiro António Alvares da Cunha e Araújo, assistido por José Gomes Baptista e António Feliciano de Andrade, respectivamente Escrivão da Mesa do Despacho e Contador dos Contos.

Numa tentativa de centralizar as funções de administração financeira, assegurando um único órgão o controlo de todas as despesas e receitas do Estado, são extintos ou passam para administração do Erário Régio organismos que, até então, detinham parcialmente essas funções. Naturalmente, a documentação produzida por esses organismos acompanhou a transferência de competências, sendo incorporada no Erário Régio. Contam-se, entre outros:

- Contadorias da Guerra e Vedorias (1763)
- Administração da Casa de Bragança (1765)
- Casa das Senhoras Rainhas (1770)
- Contos da Mesa da Consciência e Ordens (1774)
- Contadorias das Três Ordens Militares (1774)
- Tesouraria Geral dos Cativos (1774)

- Cofre dos donativos dos 4%, anteriormente sob administração da Junta do Comércio (1780)
- Conselho da Fazenda (1790)
- Cofre da Basílica Patriarcal de Santa Maria Maior (1792)
- Contadoria do Subsídio Literário (1794)

Outro conjunto documental de grande interesse deste período é o *Junta da Inconfidência* que inclui toda a documentação relativa ao sequestro dos bens dos réus condenados por crime de Lesa Majestade (Casas de Távora, Atouguia e Aveiro) pela Sentença da Junta da Inconfidência de 12 de Janeiro de 1759, e à Companhia de Jesus (Alvará de 25 de Fevereiro de 1761).

O relançamento, em 1762, da Décima (imposto decretado pelas Cortes de 1641 para a manutenção de um exército permanente para a defesa do País, incidia sobre prédios, ofícios, ordenados, capitais emprestados a juros e lucros da indústria e comércio) deu, também, origem à formação de outros dois conjuntos de documentação no AHTC - *Décima da Cidade e Décima das Províncias*.

Ao Erário Régio, extinto em 16 de Maio de 1832, na sequência das grandes reformas da Fazenda, Justiça e Administração de Mouzinho da Silveira, sucedeu o Tribunal do Tesouro Público, criando-se para a sua liquidação uma comissão liquidatária que foi incumbida da separação e tratamento de todos os papéis, contas e livros anteriores a 1833.

À Comissão de Liquidação de Contas do Extinto Erário (1833/1836), sucederá a Comissão Fiscal Liquidatária (1836/1844) e a esta o Conselho Fiscal de Contas (1844/1849), juntando-se, progressivamente, à documentação produzida e herdada por estas instituições a documentação proveniente de organismos extintos:

- Chancelaria-Mor do Reino (1833)
- Documentação das Comendas (1833)
- Superintendências dos Velhos e Novos Direitos (1833)
- Casa do Infantado (salvo do incêndio de 1836)
- Alfândega das Sete Casas (1837)
- Chancelaria dos Contos (1838)
- Chancelaria da Corte e Casa da Suplicação (1838)
- Junta do Porto (1842)
- Erário Provisório de Santarém (1842)
- Junta de Lamego (1842)

- Documentação relativa aos empréstimos de Mendizábal-Carbonell (1842)

No final de 1842 foi incorporada diversa documentação sobre correspondência das Secretarias de Estado, guerra entre liberais e miguelistas, resumos de balanços de comércio, adiantamentos à Casa Real, etc., que, em conjunto com outra documentação, constituiu uma das coleções do AHTC, de maior interesse histórico, intitulada *Cartórios Avulsos*.

Até 1856 - portanto já depois da criação do primeiro Tribunal de Contas, em 10 de Novembro de 1849 - recebeu o Arquivo diversa documentação proveniente da Junta do Crédito Público.

Estas incorporações marcam o fim de um grande ciclo caracterizado pela concentração de documentação financeira numa instituição.

2º Ciclo:

A separação de funções na área financeira e a conseqüente criação de instituições com funções distintas¹, bem como o encerramento de processos e a diminuição de consulta da documentação, a par de uma imperiosa necessidade de espaço deu origem a um novo ciclo.

Foram então nomeadas sucessivas Comissões com a incumbência de reorganizar o Arquivo. Em 1875, foi nomeada uma Comissão presidida por João José de Mendonça Cortez, lente do Curso de Direito da Universidade de Coimbra e de que fazia também parte Cipriano Henrique Cabral da Costa, arquivista do Tribunal de Contas. Esta Comissão decidiu manter na instituição apenas a documentação relativa a contas e finanças. A restante documentação foi enviada para outros Arquivos nomeadamente a Torre do Tombo, o Ministério da Marinha, o Ministério da Guerra, a Câmara Municipal de Lisboa, a Administração da Fazenda da Casa Real, a Provedoria Geral dos Recolhimentos, a Secretaria da Patriarcal, a Tesouraria do Ministério da Fazenda, a Casa Pia de Lisboa e o Arsenal da Marinha.

¹ O decreto-lei de 18 de Setembro de 1844 reorganiza a fazenda pública. Separa definitivamente do Tesouro Público o exame, verificação e julgamento de contas e cria o Conselho Fiscal de Contas.

3º Ciclo:

Face à crescente produção documental da instituição, já em meados deste século, o Tribunal de Contas deu início ao que consideramos um novo ciclo em termos de preservação documental. Optou por recorrer à micro-filmagem de processos de contas relativos aos anos de 1900 a 1936.

A selecção de processos com interesse administrativo e histórico, efectuada nesse período, baseou-se na conservação de dois tipos de processos:

1. Processos com incidentes, que tivessem recebido quitação do Tribunal de Contas, e que revelassem aspectos socio-económicos, crises sociais, revoltas populares, corrupção de camadas dirigentes, e solidariedade humana e familiar.

2. Processos sem incidentes, relativos a processos de hospitais e quartéis que revelassem o preço dos géneros alimentícios ementas das refeições, processos com despesas de edificação de serviços públicos e da administração de legados de Fundações, processos que discriminassem os ordenados das várias categorias de funcionários.

1.2. A POLÍTICA DE CONSERVAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO

A) REGISTO

O registo, como uma das funções básicas para o controlo da documentação recebida e produzida, surge referido nos diplomas que regulam a instituição desde os seus primórdios. Importa saber o que existe e onde está, sobressaindo o valor patrimonial da documentação, mas, igualmente o seu valor probatório.

Citemos como exemplos:

- O Regimento e Ordenações da Fazenda de 17 de Outubro de 1516 em que esta missão é atribuída ao Porteiro dos Contos da Casa: *“o porteiro dos Contos da Comarca que as trouxer, entregará logo os livros, recadações, linhas do desembargo ao porteiro dos Contos da casa, e sobre elle serão carregados em receita em seu livro pelo escrivão para isso ordenado”* - Capítulo XL

- O Regimento dos Contos de 1627 em que é estipulado o instrumento de registo, os elementos do registo, bem como os seus agentes: “ *Tanto os livros das receitas, e despezas, e arrecadações das contas dos meus tesoueiros,(...) se carregarão em receita os ditos livros pelo escrivão da mesa do Contador mor sobre o guarda no livro da entrada, e receita das contas que nos ditos Contos entrão; com declaração dos que são de receita, e dos que são de despeza, e as folhas que cada hum tem, e se são de papel de marca grande, ou de marca pequena, e em que encadernação são encadernados, o qual Guarda assinará a ditta receita; e querendo a parte que os trazer os ditos livros, e papeis, certidão de como entregou as taes contas, se lhe dará feita pelo Escrivão da mesa, e assinada por elle, e pello Guarda.*” - Capitulo XIII

Esta preocupação de raiz patrimonial acentua-se em situações de criação e extinção de instituições em que é necessário controlar a **documentação transferida**. São exemplos:

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 sobre-ditos Contos do Reino e Casa, se faça hum exacto Inventário (...)*”

Decreto de 16 de Julho de 1834 relativo à transição de competências do Erário Régio para a Comissão de Liquidação das Contas do Extinto Erário “ *nos Cartórios das quatro contadorias extinctas, onde tão somente se farão os inventários (...)*”

B) ORGANIZAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO

A par da regulamentação do registo legisla-se, também, sobre a organização da documentação.

O Regulamento do Conselho Fiscal de Contas de 27 de Fevereiro de 1845 define as competências do arquivo: nomeadamente o arranjo e a classificação:

Artº 48º “(...)se occuparem da classificação e arranjo dos documentos e processos pertencentes ao mesmo Archivo.”

O Regimento de 30 de Agosto de 1886 revela, igualmente, uma política de conservação e de tratamento documental, o arquivo é visto como um todo: inclui a documentação activa e a inactiva.

Neste diploma gostaríamos de destacam-se os seguintes aspectos:

- . distinção entre arquivo, enquanto conjunto de documentos, e local onde se guardm os documentos;
- . especificação da constituição do acervo documental e dos critérios de preservação documental;
- . preservação da ordem original, assegurando a distinção entre fundos;
- . regulamentação dos procedimentos inerentes à ordenação, classificação, cotação, descrição, instalação e comunicação da documentação activa e inactiva.

Art. 207º “O *archivo do tribunal de contas* comprehende, alem dos processos findos, relativos a contas anteriores e posteriores ao 1º de julho de 1859, os cartórios das diversas repartições extinctas, que n'elle foram successivamente incorporados e digam respeito a assumptos que se relacionem com os serviços a cargo do tribunal.”

Art. 208º “Os cartórios das contadorias da cidade, da Extremadura, das províncias, da Bahia e do Rio de Janeiro, em que por lei de 22 de dezembro de 1761 e decreto de 17 de dezembro de 1787, se dividia o *real erario*, comprehendem os livros e papeis relativos aos cofres que existiam nas mencionadas contadorias.”

Art. 209º “Pertencem à contadoria da cidade os livros e papeis dos cofres correntes, de confiscados e de falhas; à da Extremadura, os de correntes, de commendas vagas, de confiscados e do anno mortuário; à das províncias, os de correntes, de confiscados, de captivos, igrejas vagas, subsídio literário e Pedroso; à da Bahia, os de correntes, do donativo, das rainhas, dos confiscados; à do Rio de Janeiro, os de correntes, da patriarchal, da basilica e dos confiscados.”

Art. 212º “Os cartórios serão numerados segundo a ordem chronologica da criação das respectivas repartições e a cada um deles serão successivamente incorporados os papeis que lhe pertencerem e estiverem por classificar.”

Art. 213º “Cada cartório terá o seu inventário separado, contendo todos os esclarecimentos necessários, não só para que facilmente se possa conhecer quaes os livros e papeis que o constituem, mas tambem para que de prompto se reconheça o local onde existem.”

Art. 214º “Os inventários relativos ao **tribunal do thesouro, comissão de liquidação do extincto erario, comissão de exame de contas, comissão do thesouro, comissão liquidatória, conselho fiscal e tribunal** que lhe sucedeu em 10 de novembro de 1849, devem conter, afóra as indicações exigidas no artigo antecedente, a declaração de terem ou não sido julgadas ou liquidadas as contas das responsabilidades a que disserem respeito os livros e documentos inventariados.”

Art. 215º “Os processos findos, de contas posteriores ao 1º de julho de 1859, terão um inventário particular, contendo os numeros de distribuição dos mesmos processos, a indicação da responsabilidade que lhes servir de base e a referencia ao número do maço em que estiverem archivados.”

Art. 216º “Os livros e papeis pertencentes ao archivo serão distribuidos pelas casas que estão ou forem para esse fim destinadas (...)

Art. 218º “As requisições que forem dirigidas ao archivo, solicitando quaesquer livros, contas ou processos, serão sempre assignadas pelos chefes das repartições d’onde emanarem.”

Da entrega dos documentos requisitados, o archivo cobrará recibo na própria instituição, a qual só poderá ser resgatada mediante a restituição dos papeis a que se referir.”

Art. 219º “Haverá no archivo um livro para a entrada especial de requerimentos, em que foram pedidas certidões que possam ou devam ser extrahidas de livros ou papeis ali existentes, e para a correspondente descarga, logo que as certidões forem passadas.”

A secção IX^a e a X^a deste diploma constituem um verdadeiro regulamento arquivístico de que, ainda hoje, a organização do acervo documental do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas é tributária.

Extinto o Tribunal de Contas em 1911, sucede-lhe o Conselho Superior de Administração Financeira do Estado. No Regimento de 17 de Agosto de 1915, secção XI rescreve-se o estipulado no regimento do Tribunal de Contas de 1886, acrescentando mais um artigo e alterando-se o artigo referente ao Tribunal de Contas:

Artº 212º “Os processos findos de contas posteriores a 1 de julho de 1859,(...) fechando com o processo nº 36.559, último que foi distribuído no extinto Tribunal de Contas.”

Artº 212º “Segue-se o Arquivo do Conselho Superior de Administração Financeira do Estado, começando no processo da conta que tem o nº 1 e seguindo em ordem de catalogação idêntica à adoptada no artigo antecedente.”

Retoma-se, assim, a ideia de que o arquivo é o detentor da documentação produzida pela instituição desde as suas origens até ao presente, devendo ser mantida a sua ordem original.

C) A AVALIAÇÃO DOCUMENTAL

A abordagem realizada para descrever a constituição do acervo documental do AHTC deixou subjacente a ideia de que sempre existiu uma política de avaliação documental: ora preservando toda a documentação, ora estabelecendo critérios para a sua eliminação ou cedência a outras instituições ou mesmo para a substituição de suportes, conservando a informação.

Verifica-se que a par da gestão da documentação corrente, manifesta-se uma preocupação com a documentação de consulta esporádica ou nula, nomeadamente a oriunda de organismos extintos e que, como referido, havia sido incorporada pelo Tribunal de Contas. Tendo por objectivo a resolução destas questões são nomeadas **comissões para a reorganização do arquivo.**

Constituem-se comissões multidisciplinares, com recurso a técnicos externos, o que certamente demonstra a sensibilização que sempre existiu na instituição para as questões inerentes à conservação e avaliação documental.

De entre estas comissões, destacou-se a que foi constituída 1875, na qual participava, para além do arquivista do Tribunal, Cipriano Costa, um professor universitário. A par do valor probatório e informativo que a documentação poderia deter para a instituição, ao alargar-se o leque dos seus constituintes, cremos que se procurou, igualmente, salvaguardar outros valores.

1.3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE ARQUIVO

O arquivo, enquanto conjunto documental, existente desde que a instituição foi criada, passa a ter uma estrutura definida como serviço em 1845.

O Regulamento do Conselho Fiscal de Contas de 27 de Fevereiro de 1845 vem institucionalizar uma realidade que sempre existiu. No capítulo III *Do Archivo* define-se a dependência e competências do arquivo:

Artº 48º “O Archivo geral está debaixo da superior e immediata inspecção do Director, o qual proporá ao Tribunal d’entre os empregados das Repartições os que fõrem necessários, e que julgar mais habilitados para se occuparem da classificação e arranjo dos documentos e processos pertencentes ao mesmo Archivo.”

Se por um lado significa o reconhecimento de uma realidade, é também o reconhecimento da necessidade de responsabilizar um serviço pela organização de uma função chave para a instituição: o tratamento documental.

Em termos de contexto, não podemos deixar de referir que esta estruturação é contemporânea da evolução da ciência arquivística, da definição do objecto e das técnicas que lhe são inerentes e de uma exigência cada vez mais profunda no seu cumprimento.

Nos sucessivos regimentos da instituição (designada nesse período por Tribunal de Contas) as referências ao arquivo passam a ser uma constante:

- No Regimento de 27 de Fevereiro de 1850 o Arquivo, juntamente com a Secretaria e a Pagadoria, constituem a Repartição Privativa (art. 37º).

- Nos Regimentos seguintes (6/9/1860, art. 45º; 21/4/1869, art. 31; 21/8/1878, art. 85º) o arquivo e a pagadoria constituem a Secretaria.
- O Regimento de 30 de Agosto de 1886, secção IX, define a inserção hierárquica do serviço e as suas competências: o arquivo passa a depender da 5ª repartição

Extinto o Tribunal de Contas em 1911, sucede-lhe o Conselho Superior de Administração Financeira do Estado. No Regimento de 17 de Agosto de 1915, artº. 155º “À 1ª Repartição compete: (...) conservar em boa ordem o serviço de arquivo e biblioteca.”

O reconhecimento do papel do serviço de arquivo manifesta-se igualmente na subida de nível hierárquico:

- Com a criação do Conselho Superior de Finanças, Decreto nº 5.525 de 8 de Maio de 1919 o Serviço da Biblioteca e Arquivo dependente da 3ª Repartição da Secretaria Geral é equiparado a Secção.

Art. 31º “Á Secretaria Geral compete: (...) Pela 3ª Repartição (...) o serviço da Biblioteca e 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\$”.

- O 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:
 - . o assentamento geral dos responsáveis por contas julgadas;
 - . a conservação e arrumação dos livros, papéis e documentos;
 - . a microfilmagem dos documentos;
 - . a elaboração dos respectivos inventários e catálogos;
 - . o estudo da documentação relativa aos fundos existentes. com vista à sua divulgação.
- Em 1995 com o alargamento do quadro e com a entrada de técnicos da especialidade é criada uma **Direcção de Serviços** com três vertentes: Arquivo Histórico, Biblioteca e Centro de Documentação e Informação.

1.4. ESPECIALIZAÇÃO PROFISSIONAL PARA O EXERCÍCIO DO LUGAR DE ARQUIVISTA

Tal como se verifica a nível da institucionalização do serviço, também os requisitos para ocupar o lugar de arquivista vão obedecendo a critérios cada vez mais específicos à medida que as práticas arquivísticas evoluem e se verifica uma maior especialização profissional.

Inicialmente as funções de arquivista eram desempenhadas pelo porteiro e depois pelo guarda dos Contos, como referido. Realçava-se a posse da documentação, a sua entrada na instituição (entrava pela porta) e a sua conservação.

Posteriormente lugar de arquivista passa a ser exercido por um contador:

- O Regimento de 30 de Agosto de 1886- artº 221º “Servirá de arquivista o empregado que para esse serviço for designado pelo presidente, ouvido o secretario director geral”.
- 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.”*

Atende-se à componente técnica derivada da organização funcional da documentação. É estreita a articulação entre quem desempenha as funções fim (controlo das contas) e as funções meio (organização arquivística das contas).

Com o Decreto nº 22 257 de 25 de Fevereiro de 1933 - que estabelece a lei orgânica do Tribunal de Contas - é criado o lugar de conservador-arquivista, para o qual passa a ser exigido uma especialização: o curso 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.”*

Este lugar apenas é ocupado em Novembro de 1936 pelo Dr. João José de Brito e Silva que fora assistente do 4º grupo da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e 1º Conservador do Arquivo e Museu de Arte da mesma Universidade.

A experiência profissional e os cargos anteriormente ocupados por João e Silva, o facto de ter prescindido de um lugar de professor universitário e de conservador do arquivo de uma instituição como a Universidade de Coimbra, para ocupar o lugar de arquivista do Tribunal, revelam-nos que este cargo deveria ter um grande prestígio e, por outro lado, o esforço da instituição para conciliar prática e teoria, saber operativo e saber arquivístico.

O arquivista deixa de ser um prático requisitado de entre funcionários sem especialização, para passar a ser um especialista detentor de um saber específico.

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.”*

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 se concretize é necessário cada vez mais uma maior especialização e uma melhor formação dos seus técnicos.

2. O SISTEMA DE ARQUIVOS DO TRIBUNAL E CONTAS NA ACTUALIDADE

Do referenciado, no capítulo anterior, gostaríamos de sublinhar que na actuação da instituição sempre esteve subjacente uma política de tratamento documental integrada. No arquivo, segundo o estipulado na lei, conserva-se a documentação produzida desde as origens da instituição até ao presente, preservando-se uma continuidade documental / informativa. A A estrutura da

instituição, o crescimento permanente da documentação e a evolução das técnicas arquivísticas, leva a que à semelhança do que é apanágio de qualquer arquivo, também, tenhamos que adaptar novas formas de procedimento, de modo a apresentar soluções para os problemas com que nos confrontamos, nomeadamente:

- I. Necessidade de criar instrumentos de descrição e recuperação que abarquem a totalidade do universo documental produzido, de forma a possibilitar o controlo estruturado da documentação/informação, a sua identificação e sistematização, bem como a articulação e recuperação integrada (Vd. Ponto 2.1 - **Organização arquivística**);
- II. A necessidade de estabelecer os mecanismos de articulação do arquivo corrente com o arquivo histórico, de forma a permitir um sistema integrado de arquivos (Vd. Ponto 2.2 - **Arquivos correntes, intermédios e históricos**);
- III. A necessidade de reestruturar o arquivo intermédio (Vd. Ponto 2.3 - **Edifício Amparo**);
- IV. A necessidade de reformular os instrumentos que autorizam a eliminação da documentação (Vd. Ponto 2.4 - **Avaliação, selecção e eliminação**).

2.1. ORGANIZAÇÃO ARQUIVÍSTICA

Os documentos de arquivo, enquanto actos administrativos e judiciais, são o resultado de uma actividade, realizada por um órgão/serviço, em cumprimento de uma competência específica - enquadrada em objectivos gerais - segundo um trâmite estabelecido e geralmente regulamentado, constituindo o único testemunho e garantia documental desse acto.

Como tal, fazem parte de um conjunto, organizam-se em processos, isto é, em unidades relativas à resolução de um assunto concreto, decorrente de uma acção administrativa ou judicial; constituem-se de uma forma ordenada (“pergunta/resposta”), expressando a relação dos documentos entre si, como elementos de uma cadeia inerente à resolução (decisão e sua execução) administrativa e judicial.

Sendo os processos resultado de uma função ou actividade, organizam-se segundo essa ordem de produção, constituindo séries.

Contudo, para que a recuperação e arrumação dos documentos se efectue de uma forma eficaz é necessário estabelecer um conjunto de regras que permitam estruturar os documentos por grupos ou categorias. Denomina-se esta operação de **classificação**.

Assim a classificação reflecte a produção documental integrada nas áreas temático-funcionais em que se desenvolve a actuação da entidade produtora, estabelecendo a correspondência entre:

Actividades	Áreas temáticas
Programas	Séries documentais
Acções (caso).....	Processos
Acções elementares	Documento

A classificação contempla dois momentos distintos, um conceptual, que consiste na concepção de um plano de classificação, e outro mais operativo, que consiste na operação de classificar os documentos, ou seja a aplicação do plano de classificação. Ora, sem a parte conceptual, ou seja, se não forem elaborados planos de classificação, se se continuar a arquivar de uma forma empírica não podemos, obviamente, proceder à aplicação da classificação, ainda que esteja contemplado um campo para a sua introdução nas bases de dados para controlo e recuperação da documentação.

Além da classificação, deve, igualmente, ser considerado o **registo** como operação inerente à recuperação da documentação / informação.

Por registo entende-se o acto de recolha e anotação dos elementos identificativos das unidades arquivísticas (documentos simples ou compostos) em instrumentos de descrição, também designados por **registos**, que podem ser de tipo manual, em forma de livro ou ficheiro, ou, ainda, em colecções de cópias dos documentos (copiadores), e/ou de tipo informático.

O registo, primeiro elemento do controlo do património documental, pois certifica a entrada ou saída de um documento, permite, também, identificar a responsabilidade da produção e tramitação documental.

A disfunção dos sistemas de registo ou, inclusivamente, a inexistência de controlo e registo dos documentos de produção e tramitação interna, ou a sua desarticulação com os sistemas de controlo funcional poderão conduzir à ineficácia na recuperação de documentos/informações.

Assim, devem ser registados todos os documentos recebidos e expedidos, bem como os documentos de produção e circulação interna, transmitidos por via postal, em mão, fax, telex, e-mail, em articulação com a função que conduz à sua produção.

Do explicitado gostaríamos de sintetizar 3 ideias fundamentais:

- 1) a necessidade de definir os documentos (tipologias documentais), trâmites legais e administrativos a que se subordina cada série;
- 2) a necessidade de caracterizar o tratamento arquivístico;
- 3) a necessidade de constituir um plano de classificação que enquadre toda a produção documental.

Estas tarefas são indispensáveis para a definição dos prazos de conservação e retenção em arquivo, bem como para uma gestão integrada do sistema arquivístico do Tribunal de Contas.

2.2. ARQUIVOS CORRENTES, INTERMÉDIO E HISTÓRICO

Os documentos de arquivo, produzidos pelas instituições no exercício das suas funções e actividades, cumprem um ciclo de vida estabelecido em função da sua utilidade e valor.

Numa primeira fase, enquanto os procedimentos que deram origem aos documentos ainda não estiverem concluídos, são de consulta frequente e servem de garantia ou de prova para a entidade que os produziu ou recebeu. Impera o valor administrativo, legal e/ou fiscal, também designado por valor **primário**. Esta etapa do ciclo de vida é denominada de fase **corrente** ou **activa**.

Estando concluídos os procedimentos que originaram os documentos, mas sendo, ainda, susceptíveis de reabertura, estes são conservados para estudo ou referência de antecedentes ou por exigências legais, pois o seu valor

primário mantém-se. No entanto, a frequência de utilização já é reduzida. Denominamos esta etapa de **intermédia** ou **semi-activa**.

Após a prescrição de direitos e obrigações garantidas pelos documentos, estes podem, se o seu valor informativo sobre as actividades desenvolvidas pela instituição for relevante, ser conservados como fonte histórica. Os documentos adquirem um novo valor, o valor **secundário**, intimamente relacionado com a investigação de natureza científica. Denominamos esta etapa de **definitiva** ou **inactiva**.

Todavia, se considerarmos o volume de produção dos documentos, a necessidade de racionalização e gestão dos recursos, humanos, materiais e logísticos, é evidente que não podemos conservar tudo, e, nem sempre, no mesmo local. É imprescindível a implementação de diferentes tipos de arquivos, em estreita articulação com o ciclo vital dos documentos, que tenham por atribuição a organização e acessibilidade da documentação, de acordo com as necessidades da instituição e da investigação histórica.

Na primeira fase, o local utilizado para guarda dos documentos é o próprio serviço produtor (Direcções de Serviços, Divisões e Gabinetes de Apoio...) e/ou o arquivo geral, denominado na terminologia arquivística de **ARQUIVO CORRENTE**.

É função essencial deste arquivo, enquanto dura a sua tramitação, resolução do caso e/ou enquanto é de utilização constante, a organização eficaz da documentação, bem como a pertinência e rapidez na recuperação da informação.

Quando a consulta da documentação se torna menos frequente, esta pode ser transferida e conservada noutra local, longe dos serviços produtores, que se denomina de **ARQUIVO INTERMÉDIO**.

A sua finalidade primordial consiste na libertação dos organismos e serviços de documentos sem interesse administrativo, permitindo racionalizar a utilização dos espaços, equipamento e tempo, e assegurar a sua conservação física, especialmente dos que contém valor secundário.

Os documentos permanecem neste local, até que o seu valor primário se extinga e a consulta, para fins administrativos e probatórios, já não seja necessária. Se não se manifestarem outros valores, tais como o científico-histórico, será eliminada, após uma criteriosa selecção e avaliação; caso contrário, deverá ser conservada de forma definitiva, cumprindo, assim, outras funções que não as originais.

Após a avaliação, a documentação seleccionada para conservação permanente deverá ser transferida para o **ARQUIVO HISTÓRICO**, onde será guardada definitivamente.

O documento é o mesmo, desde que se produz no serviço, como suporte físico de uma gestão administrativa, até ao momento em que é depositado num Arquivo Histórico. Por consequência, não se pode falar de documentação administrativa como conceito distinto, e muito menos oposto, da documentação histórica, já que, na realidade, se trata do mesmo processo, com distintas etapas, em cada uma das quais o documento cumpre funções específicas e recebe um tratamento diferente, mas mantendo sempre a sua identidade ao longo de um ciclo de vida.

Um sistema integrado de arquivos pressupõe uma estreita articulação entre os serviços produtores e os serviços de arquivo, o que implica uma actualização integrada ao longo do ciclo de vida dos documentos, no sentido da racionalização e planificação de recursos, infra-estruturas e políticas de tratamento documental, como sempre foi compreendido por esta instituição e citemos, uma vez mais, o regulamento de 30 de Agosto de 1886.

2.3. EDIFÍCIO AMPARO

A existência de três tipos de arquivo pressupõe, igualmente, três espaços diferenciados. Actualmente, o Arquivo Histórico ocupa dois depósitos, um no r/c e outro na 2ª cave do edifício sede. Contudo, estes espaços revelaram-se exíguos para a guarda da documentação, pelo que houve necessidade de recorrer a novos espaços, sitos no “Edifício Amparo” ao Martim Moniz.

A documentação transferida para este edifício foi objecto de uma selecção, tendo-se remetido apenas os documentos com valor secundário, mas que, ainda, não haviam prescrito as respectivas condições de comunicabilidade.

Com o decorrer dos anos o que começou por ser um arquivo intermédio transformou-se num espaço também com funções de arquivo histórico.

Considerando que o AHTC tem por missão garantir a adequada conservação da sua documentação histórica recente, divulgando-a e disponibilizan-

do-a, salvaguardados os respectivos prazos de comunicabilidade, ao público; considerando, igualmente, que a documentação existente no Edifício Amparo é essencialmente constituída por processos de contas e que no edifício-sede se encontram os instrumentos de controlo que permitem a recuperação e a localização da informação contida nesses processos, seria conveniente que estas séries coexistissem no mesmo local.

Esta transferência de documentação do “Amparo” para a Sede permitiria a articulação do fundo documental do Arquivo Histórico, bem como a rentabilização da Sala de Leitura.

Permitiria, ainda, libertar espaços no Amparo, possibilitando desta forma que passasse a desempenhar, novamente, as funções de arquivo intermédio, retomando-se um ciclo de transferências, nomeadamente dos processos de contas mais antigos, e que se libertassem espaços no edifício sede.

2.4. AVALIAÇÃO, SELECÇÃO E ELIMINAÇÃO

Para além da existência de diferentes tipos de arquivo, o sistema de arquivos deve comportar igualmente diferentes práticas para cada tipo de arquivo, conjugadas numa função primordial: a **avaliação**.

É objectivo da avaliação a determinação do valor arquivístico dos documentos, com vista à fixação do seu destino final: conservação permanente ou eliminação, após prescrição do respectivo prazo de conservação. Apresentando, deste modo, uma solução para o problema do excesso de volume documental e para a dificuldade em controlar e recuperar a informação, pois permite reduzir ao máximo o volume documental, mas sem que tal implique uma perda de informação. Note-se, contudo, que a tomada de consciência da importância da documentação nem sempre se verifica, pelo que a operação de determinação do valor informativo nem sempre é executada, prevalecendo apenas a necessidade de libertar espaços, eliminando-se documentos arbitrariamente.

Esta forma de destruição desordenada priva os arquivos de documentos com valor testemunhal permanente e a Instituição de materiais que testemunhem a sua evolução e organização ou, ainda, que lhe sirvam como elemento de trabalho e fonte de informação.

Para evitar eliminações arbitrárias de documentos, é necessário estabelecer uma tabela de avaliação, constituída pela designação das séries documentais e respectiva avaliação, isto é, a indicação dos prazos de conservação administrativa e do destino final.

Assim, a construção de uma tabela de avaliação implica a identificação de todos os tipos de documentos produzidos e recebidos, da sua articulação, atribuição, circulação e tratamento.

Após a identificação de todas as séries documentais é importante determinar o seu valor legal, fiscal, contabilístico (probatório), o que permitirá a constituição de prazos de conservação administrativa e a elaboração de propostas fundamentadas relativas ao valor arquivístico e/ou histórico dos documentos, com vista à fixação do seu destino final, isto é, a separação de séries documentais que apresentam um interesse permanente, geralmente detendo força probatória e/ou histórica, daquelas que perdem a sua utilidade administrativa, jurídica ou informativa, passado algum tempo.

A avaliação deve ser realizada por uma equipa em trabalho permanente, com a participação de todos os serviços² e coordenada por especialistas da área, contando com a colaboração pontual de juristas, investigadores e administrativos, de forma a evitar os critérios mais ou menos subjectivos de uma única pessoa; deve igualmente apoiar-se e subordinar-se a critérios de avaliação estabelecidos por teorizadores desta matéria, de forma a evitar ao máximo a subjectividade e tentar a intemporalidade, tanto mais que se preserva tendo em vista o futuro.

A - INSTRUMENTOS LEGAIS

Os resultados da avaliação, para terem força legal, devem dar corpo a uma portaria, aprovada, nos termos da Portaria nº 447/88, por despacho do ministro que superintende nos serviços e entidades envolvidos e do membro do governo responsável pela área da cultura. A portaria integra o “regulamento do sistema de gestão arquivística” e a “tabela de avaliação e

² Designadamente um especialista por cada uma das áreas da Direcção-Geral do Tribunal de Contas: fiscalização prévia, sucessiva e conta-geral do Estado, da gestão do pessoal, contabilidade, património e administração, informática, planeamento, relações internacionais, apoio específico aos Conselheiros...

selecção". A tabela tem uma aplicação prospectiva ou retrospectiva, consoante se trate de documentos com ou sem utilização administrativa.

A sua inexistência implica o uso de critérios arbitrários e obsoletos, quer para guarda, quer para transferência e conservação da documentação

A portaria de avaliação e selecção é, ainda, determinante para a institucionalização dos:

- Sistema de transferência;
- Sistema de selecção documental;
- Procedimentos de eliminação.

A aplicação da avaliação deve começar a efectivar-se no arquivo corrente, a fim de distinguir-se os documentos de valor eventual - de eliminação sumária - dos de valor informativo ou probatório - objecto de transferência para arquivo intermédio.

É, igualmente, fundamental que os arquivos correntes se encontrem organizados e os documentos classificados. Caso contrário, a aplicação de critérios de avaliação será impraticável, sendo necessário organizá-los previamente.

B - A AVALIAÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS

Como forma de ultrapassar a falta de espaço começou-se, nos anos 60, em Portugal, a recorrer à microfilmagem. Procurava-se reduzir espaços ocupados e responder de forma mais rápida aos utilizadores. Tendo em vista um enquadramento legal desta necessidade da Administração Pública, é publicado o decreto-lei nº 29/72, de 24 de Janeiro, o qual generaliza a todos os serviços públicos a possibilidade de utilização do microfilme e conseqüente inutilização de originais, preconizando igualmente a publicação de portaria específica para cada serviço.

Neste contexto, o Tribunal de Contas faz publicar as Portarias nº 570/76 de 20 de Setembro e a nº 449/81 de 2 de Junho. Estas portarias dispõem sobre os aspectos da segurança e autenticidade do microfilme, bem como sobre a salvaguarda da documentação com interesse histórico, a cargo do chefe de

Divisão do Arquivo Geral e Biblioteca³, não sendo autorizada a sua eliminação. Nesse diploma, não foram, no entanto, definidas as séries de conservação permanente, os critérios de avaliação, bem como os critérios de selecção e as formalidades de eliminação.

Atendendo a estes aspectos e à dificuldade de um organismo, isoladamente estabelecer uma política de avaliação num contexto supra-institucional, o Instituto Português de Arquivos (IPA) encetou um projecto global de avaliação a nível nacional. Constituíram passos primeiros deste Instituto a elaboração de uma Tabela Geral de Avaliação e Selecção, aplicável a toda a Administração Pública, respeitante às actividades de gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais.

A publicação desta Tabela, no âmbito de um política global, requeria, igualmente, a elaboração de Portarias de Avaliação e Selecção por parte dos organismos que tutelam, regulam ou fiscalizam a gestão e administração desses mesmos recursos.

Neste sentido, o IPA contactou o Tribunal de Contas a fim de dar início aos trabalhos para a elaboração da sua portaria específica, dado que é um dos organismos que fiscaliza a gestão de recursos humanos e financeiros da Administração Pública.

Sob orientação deste Instituto, deu-se início aos trabalhos, tendo alguns funcionários tido formação específica. Apesar do ritmo inicial dos trabalhos e da pronta colaboração que o IPA sempre manifestou, tudo apontando para uma rápida conclusão dos mesmos, em 1992 estes foram interrompidos.

3. PROPOSTA DE TRABALHO

Se se eliminar toda a documentação representativa das funções desempenhadas pelo Tribunal de Contas, corre-se o sério risco de estar a eliminar as raízes em que se fundamenta a própria instituição. É verdade que se pode conservar tudo, mas também é verdade que as tecnologias existentes permitem - repensar questões que até há pouco tempo eram insolúveis.

³ Hoje Director de Serviços do Arquivo Histórico. Biblioteca Centro de Documentação e Informação, nos termos da Portaria nº 1190/95, de 29 de Setembro, do Despacho DP nº 120/95, de 3 de Outubro, e do Despacho DG nº 61/95, de 6 de Outubro.

É necessário libertar espaços sem, contudo, perder informação que testemunhe as actividades da instituição, garantindo a integração do sistema de arquivos.

Tendo em consideração todos os aspectos referidos anteriormente apresenta-se uma proposta e um programa para a implementação de um sistema integrado de arquivo.

PROPOSTA

I - Implementação de um **sistema de gestão arquivística integrada.**

Este **sistema** deve garantir um tratamento racional, rentável e contínuo da documentação, ao longo do seu ciclo de vida, pressupor a interligação entre os diferentes arquivos, encarados enquanto subsistemas, bem como a implementação de medidas de avaliação, organização, descrição, conservação e comunicação dos documentos e dos dados e informações neles contidos.

II - Definição dos **subsistemas arquivísticos.**

Se na prática e como referido anteriormente existem sempre diferentes arquivos/espacos para a guarda da documentação - independentemente da denominação que tomam - é necessário definir os tipos de arquivo, equacionar a gestão de novos espacos e as regras que determinam o seu funcionamento. no âmbito de uma gestão integrada de arquivos, pois doutra forma nunca existirá uma real gestão arquivística coordenada.

III - Definição do **órgão responsável pela gestão arquivística.**

PROGRAMA

Fase 1 - Análise do Sistema de Arquivos

1. Caracterização do sistema de gestão de documentos
 - 1.1. Levantamento:
 - Estrutura e implantação do arquivo
 - Circuito e tipo de tratamento arquivístico
 - Sistema de registo
 - Sistema de controlo/recuperação de documentos
 - Sistema de circulação/tramitação/empréstimo de documentos
 - 1.2. Análise
 - 1.3. Relatório
2. Levantamento do universo documental com o objectivo de apresentar trabalhos parcelares - planos de classificação por serviços, integrados num planeamento e reestruturação do sistema de controlo e recuperação da documentação / informação - e uma tabela geral de avaliação documental prospectiva e retrospectiva.

Fase 2 - Definição do Sistema Integrado de Arquivos

1. Definição do **sistema integrado** de arquivos ao nível da implantação, do sistema de controlo e registo dos documentos, do sistema de recuperação dos documentos / informação e do sistema de transferências.
2. Criação e articulação dos instrumentos técnicos que permitam o controlo e acessibilidade da informação/documentação ao longo do seu ciclo de vida, nomeadamente através da criação de um **Plano Geral de Classificação** e respectivos instrumentos auxiliares de controlo dos documentos.
3. Construção da **tabela de avaliação** e selecção de documentos com a determinação dos prazos de conservação administrativa/legal/fiscal (valor primário) e respectiva definição dos prazos de retenção em arquivo corrente e intermédio, bem como a pro-

posta de determinação do destino final dos documentos: conservação permanente ou eliminação

4. Elaboração do **regulamento de arquivo** que fixa a implantação orgânica do sistema, o seu perfil funcional, os recursos e infra-estruturas e o modo de funcionamento, regula o ciclo de vida dos documentos e contempla disposições específicas no âmbito do tratamento, controlo e comunicabilidade dos documentos.

Fase 3 - Implementação do sistema integrado de arquivos

1. Acções de sensibilização/formação aos utilizadores dos arquivos e elaboração de manuais de procedimentos.
2. Implementação - Acompanhamento técnico
3. Avaliação do processo de qualidade do arquivo

*O Tribunal de Contas
e o
Controlo do FEDER nas Autarquias Locais^(*)*

por: Lia Olema Videira Correia

(*) Comunicação apresentada no Seminário da IGAT, Lisboa em 16.12.96

SUMÁRIO

- I. A adesão de Portugal às comunidades Europeias e os seus reflexos no Tribunal de Contas**
 - 1. Nota Introdutória**
 - 2. O Tribunal de Contas e a cooperação Comunitária**
 - 2.1 - Das formas de cooperação**
 - 2.2 - Do direito aplicável**

- II. O controlo dos Fundos Estruturais e dos seus instrumentos financeiros complementares por iniciativa do Tribunal de Contas Português**
 - 1. Planeamento**
 - 2. Natureza do controlo**
 - 3. Objectivos do Controlo**
 - 4. Âmbito e metodologia das auditorias**
 - 5. Resultados do controlo do FEDER nas Autarquias Locais**

- III. O controlo dos Fundos Comunitários e a Responsabilidade Financeira**
 - 1. Generalidades**
 - 2. Pressupostos da Responsabilidade Financeira**

- IV. A articulação e cooperação das instituições de controlo — Presente e perspectivas futuras**
 - 1. Internacional**
 - 2. Comunitária**
 - 3. Nacional**
 - 4. Considerações Finais**

I. A adesão de Portugal às Comunidades Europeias e os seus reflexos no Tribunal de Contas

1. Nota Introdutória

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias (Tratado de Lisboa-Madrid de 11.6.85) e as suas implicações na economia e finanças do Estado Português determinou que os órgãos de controlo das finanças públicas não pudessem ficar insensíveis à evolução geral do sistema financeiro provocada pela dinâmica da integração europeia sob pena de, fechados sobre si próprios, ficarem reduzidos a instituições burocráticas e formalistas perdendo a sua razão de ser: "num tempo de mutação rápida, ou a instituição de fiscalização financeira consegue assegurar a resposta adequada e em tempo próprio às mutações da actividade controlada, que exprimem as mudanças da sociedade e dos seus valores, ou, deixando de exercer as suas funções, tornar-se-á corpo morto ou, até, factor de obstáculo ao desenvolvimento do processo social"¹.

Nesta postura, o ambiente em que se desenvolve a gestão financeira condiciona a função de controlo, cujos métodos, critérios, procedimentos e técnicas devem adaptar-se.

Assim, a cada fase de evolução institucional das Comunidades Europeias correspondem novos desafios às instituições de controlo financeiro.

A integração europeia e a existência de finanças públicas comunitárias (supranacionais) colocava então ao Estado Português o problema do seu controlo.

A resposta era dada pelo artº 206º-A do Tratado de Roma — que instituiu a CEE, nos seguintes termos:

Ao Tribunal de Contas das Comunidades compete examinar a "legalidade e a regularidade das receitas e despesas" da Comunidade e garantir a "boa gestão financeira", prevenendo-se

¹ Cfr. António de Sousa Franco. O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com natureza jurisdiccional - Notas sobre a jurisdição financeira num Mundo em mudança. ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1993. pag. 82.

que nessa fiscalização colaborassem os serviços ou instituições nacionais de fiscalização competentes.

O Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht, em 7 de Fevereiro de 1992, introduziu alterações no texto do Tratado de Roma e as disposições relativas ao Tribunal de Contas das Comunidades Europeias¹ passaram a constar da Parte V do Tratado (art^{os} 188^o-A a C). O TCE passou a ser incluído no âmbito das instituições comunitárias, a par do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão e do Tribunal de Justiça.

O Tratado da UE conferiu ainda ao TCE a importante atribuição de emitir uma “declaração sobre a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem”.

2. Da Cooperação Comunitária no âmbito do controlo dos Fundos Estruturais

Desde a adesão de Portugal à CEE que o TCP tem sido o interlocutor do Tribunal de Contas Europeu.

As relações de cooperação começaram por traduzir-se na organização e acompanhamento das missões de controlo do TCE no domínio dos fundos comunitários e na participação nas reuniões anuais do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres e dos Agentes de Ligação.

De harmonia com o disposto no art^o 206^o-A do Tratado de Roma, a Lei de Reforma do TC (Lei n^o 86/89, de 8 de Setembro), veio consagrar de forma expressa a competência do Tribunal de Contas em matéria de recursos financeiros comunitários (al. g) do art^o 8^o), devendo esse controlo ser feito de acordo com o direito aplicável e em cooperação com os órgãos comunitários competentes.

Importa agora apreciar das formas de cooperação e bem assim do direito aplicável.

¹ Que doravante designaremos por Tribunal de Contas Europeu (TCE) por ser esta a designação actual.

2.1. Das Formas de Cooperação

Atento o disposto no artº 206º-A do Tratado de Roma (actual artº 188º-C do TU) e na sequência da Lei de Reforma do Tribunal de Contas, foi assinado em 13 de Novembro de 1990 um protocolo entre o Tribunal de Contas Europeu e o Tribunal de Contas da República Portuguesa sobre as modalidades de aplicação do princípio de cooperação consagrado nas disposições legais citadas, designadamente a organização de missões conjuntas de controlo com base num plano global de auditoria elaborado de comum acordo.

As auditorias conjuntas pressupõem um planeamento e uma programação conjuntos e uma execução conjunta. Cada parte elaborará o seu relatório que comunicará à outra parte.

O relatório definitivo do controlo conjunto é constituído por todos os relatórios adoptados por ambas as instituições.

2. Do Direito Aplicável

Relativamente ao direito aplicável o TCP aprecia a conformidade das operações financiadas com fundos comunitários com as normas financeiras nacionais e comunitárias aplicáveis.

Esta foi a posição acolhida no referido protocolo: “o controlo da legalidade incidirá na conformidade das operações acima referidas com a regulamentação nacional e comunitária — artº 2º, nº 2”.

Esta conclusão parece pacífica como consequência da integração europeia: o direito financeiro comunitário susceptível de aplicação directa e dotado de primazia sobre o direito nacional passa a impor-se na ordem interna.

II. O controlo dos fundos estruturais por iniciativa do Tribunal de Contas de Portugal

1. Planeamento

Sem prejuízo de os critérios de selecção anual obedecerem aos objectivos estratégicos orientadores da programação plurianual, o Tribunal de Contas selecciona para controlo programas ou projectos de investimento globalmente considerados, isto é independentemente das suas fontes de financiamento.

Mas se nos termos da lei compete ao TCP assegurar, no âmbito nacional, a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos das Comunidades Europeias, então a estrutura de financiamento é ponderada no planeamento de forma a que o Tribunal possa cumprir a missão que legalmente lhe está confiada e, deste modo, seleccionar para controlo programas/projectos de investimento cofinanciados com fundos comunitários.

A estrutura de financiamento constitui assim, no âmbito do controlo do FEDER, um critério de selecção a par de outros critérios comuns à selecção de qualquer programa/projecto de investimento, designadamente:

- A dimensão financeira: quando não se pode controlar tudo (nem isso seria desejável, nem seguramente é essa a função de um órgão de controlo, muito menos de um órgão de controlo externo), é importante controlar o que é essencial. E é essencial o que é financeiramente relevante.*

- *Peso financeiro relativo:*
- *O grau de risco: aferido designadamente pela adequabilidade das estruturas de gestão e pela segurança dos órgãos de controlo interno.*
- *A oportunidade/actualidade do controlo: na selecção de projectos importa ter presente a execução física e financeira de modo a que o que foi executado justifique uma acção de controlo, mas cumulativamente que a acção de controlo não seja extemporânea à execução, no sentido de permitir que as recomendações que venham a ser emitidas pelo Tribunal, no âmbito da mesma, possam ter efeito útil designadamente na correcção da gestão, se for caso disso.*
- *Irregularidades graves na execução, provadas ou indiciadas com segurança designadamente pelo controlo sistemático do TC, pelos*

ESTRUTURA DO QCA^(a)

Un: 1000 Ecus

FUNDOS ESTRUTURAIS	FINANCIAMENTO CE com I.COMUNITÁRIAS	Financ. CE com I.C. %
FEDER	9 583 639	54%
FSE	3 249 606	18%
FEOGA -O	2 037 563	12%
IFOP	225 845	1%
FUNDO COESÃO	2 657 000	15%
TOTAL	17 753 653	

(a) — Foram considerados os programas de iniciativa comunitária já aprovados.

FUNDOS COMUNITÁRIOS	COMPROMISSO PROGRAMADO		COMPROMISSO SOLICITADO	COMPROMISSO ASSUMIDO	TAXAS DE EXECUÇÃO ASSUMIDO/PROGRAMADO	
	94/99	94/96	94 a Novº 96	94 a Novº 96	94/96	94/99
	FEDER	9 581 287	4 437 958	5 012 046	4 118 192	93%
FSE	3 249 606	1 417 245	1 412 958	1 407 958	99%	43%
FEOGA -O	2 037 563	914 487	811 315	811 315	89%	40%
IFOP	225 845	83 599	88 201	71 403	85%	32%
TOTAL	15 094 301	6 853 289	7 324 520	6 408 868	94%	42%
FUNDO DE COESÃO	2 657 000	1 157 505	1 157 505	963 579	83%	36%
TOTAL QCA	17 751 301	8 010 794	8 482 025	7 372 447	92%	42%

Fonte: DGDR em Nov/96

relatórios dos órgãos de controlo interno e pelas formas de manifestação do controlo social.

2. Natureza do Controlo

- **Crítério do posicionamento do órgão de controlo**

O posicionamento do Tribunal de Contas na estrutura do Estado (cfr. Art^{os} 205º a 208º e 211º da CRP) atribui ao controlo exercido pelo mesmo a natureza de controlo externo e independente.

Externo, porque o TC situa-se fora da Administração Pública⁽¹⁾

⁽¹⁾ Relativamente ao controlo interno o D.L. nº 99/94 instituiu um sistema nacional de controlo do QCA. Assim, a estrutura de controlo do QCA é a seguinte:

ESTRUTURA DE CONTROLO DO QCA^(a)

NATUREZA DO CONTROLO	NÍVEL	FUNDO(S)	Entidade de controlo
Externo	Supremo	A totalidade	Tribunal de Contas
Interno	Alto nível	A totalidade	IGF
	2º Nível	FEDER	DGDR IGAT
		FSE	DAFSE - controlo factual financeiro e contabilístico IEFP - vertente técnico-pedagógica
		FEOGA - Orientação	IGA IFADAP (nas i.o. em que não assegura controlo de 1º nível)
		IFOP	IFADAP DGP
	1º Nível	FEDER	Órgãos de gestão das i.o.
		FSE	Entidades gestoras
		FEOGA - Orientação	Unidades de gestão (níveis nacional e regional)
		IFOP	Órgão de gestão da i.o.
		Fundo de Coesão	DGDR ^(b)

^(a) Cfr. Lei nº 86/89, de 8 de Setembro e D.L. 99/94, de 19 de Abril

^(b) Cfr. D.L. nº 81/94, de 10 de Março (aprova o Reg. de aplicação em Portugal do Fundo de Coesão/Instrumento Financeiro de Coesão).

i.o. intervenção operacional

OBSERVAÇÃO: Este sistema é completado com auditorias externas a promover pelas entidades responsáveis pela gestão nacional dos fundos.

Independente porque é exercido por um órgão de soberania e consequentemente não subordinado a quaisquer orientações ou directivas de outro órgão de soberania, designadamente do Governo (órgão responsável pela execução orçamental) ou da Assembleia da República (órgão responsável pela aprovação do Orçamento do Estado).

Constituem garantias dessa independência, nos termos da Constituição e da Lei nº 86/89:

- A exclusiva subordinação à lei;
- O autogoverno;
- A inamovibilidade e a irresponsabilidade dos seus juizes.

- **Critério do momento do controlo**

A execução das acções financiadas pelos Fundos Comunitários está sujeita ao controlo prévio, concomitante e sucessivo do Tribunal nos mesmos termos dos investimentos públicos financiados com fundos nacionais ou outros.

A proposta de Lei de Bases do Tribunal de Contas, já aprovada na generalidade pela Assembleia da República, consagra mecanismos de selectividade do controlo prévio em função da relevância financeira dos actos e da adequabilidade e segurança dos sistemas de controlo interno.

- **Critério do conteúdo do controlo (tipo de controlo)**

O controlo prévio exercido pelo Tribunal de Contas consiste na apreciação da legalidade "stricto sensu" e da regularidade financeira (cabimento "lato sensu" — tipicidade qualitativa e quantitativa da despesa gerada pelos actos e contratos sujeitos a visto)¹.

¹ Sobre o âmbito e a natureza do visto v. Alfredo José de Sousa, Controlo Orçamental e Instrumentos de Gestão Financeira. in Revista da Administração Local, nº 151, Jan/Fev.96

O conteúdo do controlo é, porém, substancialmente diferente no domínio do controlo sucessivo¹.

A ordem jurídica portuguesa estabelece uma série de comandos (constitucionais e legais) à actuação dos órgãos da Administração Pública, designadamente o respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade (artº 266º da CRP) e da correcção financeira (v. artº 18º da Lei nº 6/91, de 20.2, e artº 22º do D.L. nº 155/92, de 28 de Julho).

E se ao TC compete exercer o controlo da legalidade da actividade financeira pública então, face ao quadro legal descrito, essa legalidade só pode ser entendida em sentido amplo, legalidade formal e legalidade substantiva: legalidade restrita, regularidade financeira e correcção da gestão².

De resto, os princípios e regras de comportamento exigíveis nos termos da Constituição e da lei a quem gere dinheiros públicos, só serão aferíveis pelo recurso à apreciação técnica do mérito financeiro.

e ainda do mesmo autor, Tribunal de Contas - "Quisto da Democracia?". in Revista do TC nº 21/22, Jan/Dez. 94 .

¹ No plano internacional a orientação é clara quanto aos objectivos do controlo financeiro: IX Congresso da INTOSAI, Lima, Peru. 1977 "DECLARAÇÃO DE LIMA SOBRE AS LINHAS BÁSICAS DO CONTROLO FINANCEIRO"

Artº 1º - Finalidade do controlo

1. A Instituição de Controlo é imamente à economia financeira pública. O controlo não representa uma finalidade em si própria, mas sim, parte imprescindível de um mecanismo regulador que deve salientar oportunamente os desvios normativos e infracções aos princípios da legalidade, rentabilidade, utilidade e racionalidade das operações financeiras. de tal modo que possam adaptar-se as medidas correctivas convenientes em cada situação, determinar o grau de responsabilidade do órgão culposo, exigir a indemnização correspondente ou adopção de meios preventivos que impeçam ou dificultem a repetição de tais infracções no futuro . (...)

Artº 4º - Controlo Formal e Controlo das Realizações -

1. A tarefa tradicional das ISCF consiste no controlo da legalidade e regularidade das operações.

2. A este tipo de controlo que preserva a sua importância e transcendência, alia-se um controlo orientado, relativamente à rentabilidade, utilidade, economia e eficácia das operações estatais que engloba não só cada operação como também a actividade global da administração ,incluindo a sua organização e os sistemas administrativos.

² Sobre o tema, v.,v.g. Rogério E. Soares, Interesse Público, Legalidade e Mérito. Coimbra,1955

Esta apreciação do mérito financeiro não integra um juízo da oportunidade ou conveniência política (um julgamento das opções políticas), que ao auditor não compete fazer, mas tão somente apreciar em que medida e com que qualidade de gestão os objectivos definidos pela vontade política foram atingidos (boa gestão) e as normas igualmente fixados pelo poder político foram respeitadas (legalidade e regularidade).

- **Critério orgânico**

Porque o Tribunal de Contas é um órgão jurisdicional é frequente reduzir-se o seu controlo a um controlo jurisdicional.

Porém, a competência do TC integra, quanto à natureza, os seguintes poderes:

- *opinativos ou de mera apreciação (poderes de fiscalização técnica ou de controlo financeiro em sentido restrito);*
- e*
- *jurisdicionais (traduzidos no julgamento de responsabilidades financeiras),*

os quais se complementam e integram o conceito de controlo financeiro em sentido lato². Em termos de controlo financeiro moderno a função jurisdicional é meramente complementar da função de fiscalização técnica de mera apreciação.

A actividade do Tribunal não é orientada no sentido da identificação de erros individuais ou pontuais mas sim deficiências dos sistemas de controlo interno ou de gestão, com vista à sua correcção futura, sem prejuízo naturalmente de responsabilizar pelo passado.

É esta a natureza do controlo espelhada nos relatórios e acórdãos relativos às auditorias realizadas no âmbito do controlo dos Fundos Comunitários.

² Neste sentido, António de Sousa Franco. Finanças Públicas e Direito Financeiro. Vol.I. Almedina, Coimbra, 1995. pags. 452 e 453

3. Objectivos do Controlo

Atenta a natureza do controlo do TC anteriormente definida, hão-de constituir objectivos do controlo, relativamente à execução das intervenções operacionais, no essencial, os seguintes:

- Avaliar da adequabilidade das estruturas de gestão e da segurança dos sistemas de controlo interno aos diversos níveis;*
- Verificar do grau de aproveitamento dos recursos financeiros comunitários disponibilizados no âmbito do QCA;*
- Verificar se os mesmos foram aplicados nos fins para que foram atribuídos;*
- Verificar se os resultados alcançados correspondem aos objectivos definidos pela vontade política.*

4. Âmbito e Metodologia das Auditorias

De harmonia com a natureza e objectivos do controlo do TC, e na perspectiva da análise e avaliação globais do investimento, constituiu objectivo essencial das auditorias a programas/projectos financiados pelos Fundos Estruturais no âmbito do primeiro QCA a análise do modelo de gestão, encarado nas vertentes de estudos prévios, planeamento, execução, acompanhamento avaliação e controlo.

Também com este objectivo, no início do QCA II (1994) foi desenvolvida uma auditoria global que teve por objectivo o levantamento e avaliação de circuitos legais e reais ao nível de todos os fundos de carácter estrutural, a saber,

FEDER — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE — Fundo Social Europeu

*FEOGA — Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola -
vertente orientação,*

e ainda dos instrumentos financeiros complementares aos três fundos estruturais,

IFOP — Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas

Fundo de Coesão

Este levantamento e avaliação de circuitos envolveu:

- **Circuitos de decisão e informação**

circuitos legais e reais, de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo dos diversos instrumentos de apoio comunitário.

- **Circuitos documentais**

circuitos de documentos de suporte à decisão e controlo da execução das diversas intervenções.

- **Circuitos financeiros**

circuitos legais e reais, quer na óptica da origem dos recursos, isto é transferência de verbas do Orçamento Comunitário para Portugal quer na vertente da distribuição interna das participações comunitárias.

Foram ainda realizadas auditorias aos sistemas de decisão e controlo relativos a algumas intervenções operacionais específicas (designadamente aos seguintes programas: PRODEP II, PEDIP II, PAMAF) seleccionados em função de determinados critérios, tais como:

- *montantes comprometidos;*
- *importância estratégica em termos de prioridade do QCA II;*
- *lógica de continuidade relativamente ao QCA I.*

5. Resultados do Controlo do FEDER nas Autarquias Locais

Na área das Autarquias Locais foram realizadas em 1995 acções de controlo (auditorias) à execução de 17 projectos cofinanciados pelo FEDER.

Em resultado destas acções de controlo foram emitidas pelo Tribunal, designadamente, as seguintes recomendações:

5.1. Às Entidades Gestoras das Intervenções Operacionais

- a) Que o controlo técnico, financeiro e físico seja exercido de forma sistemática e que haja evidencia documental do mesmo;*
- b) Que seja exercido um controlo mais eficaz no que respeita ao cumprimento dos cronogramas físicos e financeiros.*

- c) *Que haja maior rigor na verificação dos pedidos de pagamento e respectivo suporte documental.*

5.2. Às Entidade Executoras

- a) *Que haja maior rigor na elaboração e verificação dos projectos de forma a impedir que falhas de planeamento provoquem, no desenrolar das obras de execução, situações não justificadas de trabalhos a mais geradoras de acréscimos anormais de custos.*
- b) *Que promovam a utilização de mecanismos de gestão no sentido de reduzir os eventuais constrangimentos de natureza financeira.*
- c) *Que sejam efectuados estudos de reprogramação financeira sempre que ocorram alterações aos projectos.*
- d) *Que haja respeito pelo período de elegibilidade das despesas.*
- e) *Que promovam a implementação de sistemas de contabilidade analítica, de modo a permitir aferir, com rigor, dos montantes de investimento efectivo nos projectos e respectivos desvios, com definição de critérios de imputação de custos.*
- f) *Que sejam implementados sistemas de controlo orçamental de modo a evitar a anulação dos cabimentos e das ordens de pagamento, designadamente em despesas participadas, embora indevidamente, pelos fundos comunitários.*
- g) *Que seja respeitado o regime jurídico de empreitadas de obras públicas, designadamente quanto à elaboração do caderno de encargos e aos procedimentos do concurso público¹.*

¹ Sobre esta matéria o Tribunal de Contas recomendou ao Governo, ao abrigo do disposto na al. f) do artº 9º da Lei nº 86/89, que fosse ponderada a transposição dos artºs 18º e 24º a 29º da directiva nº 93/37/CEE no que respeita à aplicação de critérios de selecção qualitativa dos concorrentes, como fase autonomizada dos procedimentos para adjudicação de empreitadas de obras públicas.

III. O CONTROLO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS E A RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

1. Generalidades

Das recomendações formuladas pelo Tribunal, fácil é concluir que o objectivo fundamental tem sido o de exercer uma acção pedagógica junto dos gestores ou executores no sentido de serem corrigidas deficiências e desta forma melhorada a gestão, sem prejuízo de relativamente às irregularidades graves correrem termos os respectivos processos de efectivação de responsabilidades financeiras.

Sob o ponto de vista do controlo financeiro, o que é importante é identificar falhas do sistema, erros sistemáticas e não erros ocasionais ou falhas individuais. Nas finanças modernas deixa de fazer sentido a apreciação casuística, burocrática e formaliza de irregularidades financeiras¹.

Por esta razão o método de auditoria seguido no Tribunal de Contas é, na generalidade, o método de análise aos sistemas de controlo.

Mais importante do que punir é prevenir.

Mas não haja ilusões!

Da mesma forma que não há uma boa gestão sem um bom controlo também não há disciplina financeira sem responsabilidade.

E responsabilizar também é prevenir!

A efectivação de responsabilidades financeiras, quando um inquestionável juízo de justiça de um órgão jurisdicional entenda que a gravidade dos factos o justifica, longe de atingir apenas a esfera jurídica do infractor, terá um efeito de prevenção geral, alterando o comportamento de quem gere dinheiros públicos.

A luta contra a fraude financeira e a evasão fiscal tem constituído preocupação comunitária, reforçada após o Tratado da União Europeia^{2,3}.

¹ v..v.g., António de Sousa Franco, Auditoria e Integração - A Experiência de Integração Europeia, Revista do TC nº 23, Jan/Set. 95, pag. 242.

² Sobre a fraude comunitária v. Jonh A.E. Vervaele, La Fraude Comunitaire et le Droit Pénal Européen des affaires, Paris, 1994.

³ v..v.g., Reg. (CE) nº 1831/94 da Comissão de 26.7.

Coloca-se então o problema de saber se a gestão de dinheiros comunitários envolve responsabilidade financeira e em que termos.

É a questão que iremos tratar de seguida

2. Pressupostos da Responsabilidade Financeira

Com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, passaram a existir em Portugal "finanças públicas supranacionais, distintas das dos sectores públicos internos (administrativo e empresarial, mas nem por isso menos relevantes; e vigora também o Direito Financeiro Comunitário, susceptível de aplicação directa e dotado de primazia sobre a Direito Nacional"¹.

No plano interno os fundos comunitários são dinheiros públicos como quaisquer outros².

E se isto é pacífico, então pacífico se torna concluir que pela prática de actos financeiros ilícitos na gestão de dinheiros públicos comunitários incorrem os seus autores em responsabilidade financeira nos mesmos termos em que incorreriam se tais actos tivessem sido praticados na gestão de dinheiros públicos nacionais.

E se dúvidas houvesse sempre ficariam resolvidas pelo artº 209º-A do Tratado da União Europeia que obriga os Estados Membros a controlar na ordem interna os fundos comunitários nos mesmos termos em que devem controlar os recursos públicos nacionais.

A noção comunitária de "fraude financeira" encontra-se abrangida pelo nosso ordenamento jurídico da responsabilidade financeira³.

Os actos constitutivos de responsabilidade financeira reintegratória encontram-se tipificados no artº 49º da Lei 86/89: alcance ou desvio de dinheiros ou outros valores e pagamentos indevidos.

A prática dos actos previstos no artº 48º do mesmo diploma legal gera responsabilidade financeira sancionatória.

¹ Cf. António de Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Coimbra, 1995, pag. 230

² Cf. José Tavares e Lídio de Magalhães, *O Tribunal de Contas*, Lisboa, 1990 - pag. 65

³ E corresponde à apropriação ou utilização indevida com erro intencional de Recursos Comunitários.

A jurisprudência do TC é frequentemente acusada de aplicar critérios demasiado benevolentes manifestando tendência absolutória¹. De resto, é a própria jurisprudência a primeira a reconhecê-lo².

Igual tendência é manifestada por outros Tribunais de Contas³. E quando os Tribunais de contas não ousam condenar os responsáveis, a falta de exercício do poder jurisdicional, de forma sistemática e por longo tempo, revela a inutilidade desse poder não exercido.

Mas a este estado de coisas não é alheia a responsabilidade dos auditores.

Para que o Tribunal possa efectivar responsabilidades financeiras é necessário que os respectivos processos estejam devidamente instruídos, e a peça fundamental na instrução é sem dúvida o relatório do auditor.

É hoje pacífico na doutrina, face à redacção do artº 50º da Lei 86/89, que a responsabilidade financeira é uma responsabilidade subjectiva. Para que alguém possa incorrer em responsabilidade financeira não basta que, na gestão de dinheiros públicos, tenha praticado uma infracção financeira. É necessário que o autor da mesma tenha actuado com dolo ou mera culpa (negligência).

E nos casos em que o gestor público não tenha sido o autor material do acto ilícito será ainda necessário apurar (nos casos de alcance ou desvio — artº 53º da Lei nº 86/89 e, analogicamente, para os pagamentos indevidos) os pressupostos da sua responsabilidade solidária:

- Atribuição de funções indevidamente — nº 2, al. a);*
- Culpa “in eligendo” — nomeação de pessoa não idónea para o cargo — nº 2, al. b);*
- Culpa “in vigilando” — não adopção de procedimentos essenciais de controlo interno — nº 2, al. c).*

¹ v..v.g., João Franco do Carmo. Contributos para o Estudo da Responsabilidade Financeira. Revista do TC. nº 23, Jan/Set. 95.

² Ac. de 15 de Maio/91. Proc. nº 2997/87.

³ Francis J. Fabre. Réflexions sur l'institution de chambres régionales de comptes. in Étude de Finances Publiques. Paris. 1984. pag. 521.

Nos termos do regime jurídico da responsabilidade financeira o dano efectivo não constitui pressuposto da responsabilidade financeira. Neste sentido a responsabilidade financeira afasta-se da responsabilidade civil. O legislador entendeu que os valores públicos a defender justificavam a penalização colocavam do risco em que se (por actos ilícitos) independentemente de um prejuízo efectivo.

Porém, a jurisprudência do Tribunal de Contas tem acolhido princípios gerais de direito e designadamente o princípio do não enriquecimento sem causa.

O Direito deve corresponder em cada momento ao sentir da sociedade. E se este princípio é pacificamente aceite não há razão jurídica, em nosso entender, para que o mesmo não possa valer em sede de responsabilidade financeira reintegratória¹.

Face a esta posição torna-se necessário apurar o montante do prejuízo efectivo provocado pela conduta ilícita do agente. E este prejuízo, elemento objectivo pressuposto da responsabilidade financeira, nos termos da jurisprudência citada, raramente os relatórios de auditoria identificam nem tão pouco fornecem informação que o permita avaliar.

Em conclusão, para que o TC possa tornar efectivas as responsabilidades financeiras é necessário que os relatórios de auditoria forneçam elementos que permitam apreciar os pressupostos de responsabilidade financeira,

Elemento subjectivo — qualidade do autor - funções exercidas.;

Elemento objectivo — Dano financeiramente avaliável;

Elemento culposo — Grau de culpa do agente (dolo ou mera culpa);

Nexo de causalidade — Relação entre o comportamento culposo e o dano.

O auditor deverá ainda fornecer elementos ao Tribunal sobre as circunstâncias em que o acto ilícito foi praticado.

¹ Neste sentido aponta a proposta de LBTC.

Não basta que haja um Tribunal de Contas com funções jurisdicionais. É necessário criar condições (recursos humanos próprios e qualidade do controlo interno, já que os relatórios enviados ao Tribunal também eles instruem os processos de efectivação de responsabilidades, donde as considerações feitas para os auditores do Tribunal valem para os auditores dos órgãos de controlo interno) para que esses mesmos poderes possam eficazmente ser exercidos.

IV. A ARTICULAÇÃO E A COOPERAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLO — PRESENTE E AS PERSPECTIVAS FUTURAS

1. Relações internacionais com órgãos de controlo externo

A nível internacional a articulação do controlo é assegurada designadamente através da participação do TCP nos congressos anuais de diversas organizações internacionais de controlo superior,

1.1. INTOSAI

O Tribunal de Contas é membro fundador da INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), criada em 1953, participando nessa qualidade nos congressos realizados no seu âmbito.

As normas de auditoria e recomendações dos congressos da INTOSAI têm merecido por parte do Tribunal de Contas de Portugal uma cuidada atenção. No XV Congresso da INTOSAI, realizado em 1995, o TCP foi eleito, por proposta da EUROSAI membro do Conselho Directivo da INTOSAI

1.2. Grupos Regionais da INTOSAI

1.2.1. EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions)

O TCP é membro fundador da EUROSAI, organização europeia de Tribunais de Contas e Instituições congéneres, constituída em 1991.

No 2º Congresso da EUROSAI, realizado em Estocolmo em 1993, o Tribunal de Contas de Portugal foi eleito auditor desta instituição para o período 1994/96 em conjunto com o TC Turquia.

1.2.2. Organização Latino-Americana e das Caraíbas de Entidades Fiscalizadas Superiores (OLACEFS)

O TCP é membro colaborador da OLACEFS.

1.3. "European Organisation of Regional Audit Institutions" (EURORAI)

O TCP é membro associado da EURORAI — Organização Europeia de Tribunais de Contas e Instituições Congéneres de âmbito regional, criada em 1992.

Não é membro de pleno direito pois as SRTC não são Tribunais Regionais.

2. Relações Comunitárias

A propósito dos efeitos da adesão de Portugal às Comunidades Europeias dissemos que, por força do artº 206º-A do Tratado de Roma actual artigo 188º-C do TU) o TCP passou a constituir o interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu.

No âmbito da cooperação comunitária relativamente às missões conjuntas de controlo, de que o TCP foi pioneiro, foi realizado em Portugal a primeira auditoria conjunta em 1991.

Todas as instituições supremas de controlo no âmbito da União Europeia desempenham um papel fundamental de controlo das finanças comunitárias.

Nestes termos a sua articulação e cooperação (Tribunal de Contas Europeu e Tribunais de Contas e Instituições Congéneres dos Estados Membros) é fundamental e necessária à eficiência e à eficácia do controlo das operações comunitários.

Essa cooperação tem sido manifestada nas seguintes formas:

- Realização de auditorias do TCE acompanhadas pelos Tribunais de Contas dos Estados Membros;*
- Realização de auditorias conjuntas (planeamento conjunto, execução conjunta, relatórios separados e nota de observações conjuntas);*
- Planeamento de auditorias coordenadas (planeamento conjunto e execução separada).*

As auditorias coordenadas suscitaram particular acuidade após o TU, com a atribuição ao TCE da função de certificação das contas da União Europeia, traduzida na declaração sobre

a fiabilidade das contas e a regularidade e legalidade das operações a que elas se referem (artº 188ºC), a enviar ao Conselho e ao Parlamento Europeu;

Esta atribuição que o TCE só poderá desempenhar com eficácia se beneficiar de um controlo articulado com as Instituições Nacionais de Controlo;

- Discussão de temas de interesse comum nas reuniões anuais dos Presidentes dos Tribunais de Contas e Auditores Gerais da União Europeia bem como nas reuniões preparatórias dos Agentes de Ligação.*
- Elaboração de normas gerais de auditoria as quais, sem deverem prejudicar a autonomia própria de cada instituição, permitam uma harmonização de procedimentos e técnicas de controlo,*
- Troca de informação a nível de planeamento (anual e plurianual);*
- Realização de acções de formação profissional;*
- Troca de informação e experiências profissionais.*

3. Relações com os órgãos de Controlo Interno da Administração Pública

O quadro legal actual prevê algumas formas de colaboração dos órgãos de controlo interno designadamente o envio dos relatórios de inspecção ao TC quando contenham matéria de interesse para a sua acção, concretizando as situações de facto e de direito integradores de eventuais infracções financeiros.

Isto porém é muito pouco!

Na verdade constituindo embora um elemento a ter em conta no planeamento das acções do Tribunal na medida em que irregularidades indicados em relatórios poderão determinar a realização de auditorias direccionadas ou diligências complementares em sede de apreciação jurisdicional, o atraso com que tais relatórios

têm sido recebidos no Tribunal¹ faz conflitar a necessidade de controlo com a oportunidade do mesmo e a consequente dificuldade no apuramento da verdade material, na formulação do juízo sobre o comportamento ético-jurídico dos agentes e na prontidão da justiça.

Nesta medida, a articulação deve funcionar sobretudo ao nível do planeamento, tendo como objectivos essenciais:

- Aumentar a cobertura do universo a controlar;*
- Racionalizar o controlo, evitando duplicações desnecessárias (sem prejuízo da realização pelo Tribunal de Contas de um controlo autónomo, selectivo ou global) com a consequente diminuição dos custos do controlo.*

A articulação dos órgãos de controlo terá ainda a vantagem de harmonizar métodos e procedimentos (na medida em que sejam harmonizáveis e essa harmonização não conflitue com a natureza própria de cada órgão de controlo).

O intercâmbio de informação é de igual modo relevante:

- Para as instituições de controlo interno na medida em que lhes permite conhecer as recomendações do Tribunal e nessa medida verificar, no exercício das suas competências, do seu acolhimento.*
- Para o TC por constituir um elemento útil à apreciação e avaliação da adequabilidade e segurança do controlo interno.*

A ordem jurídica portuguesa admite várias instâncias de controlo.

Ao Tribunal de Contas compete, atenta a sua natureza de órgão de controlo externo e independente e enquanto órgão de controlo superior das Finanças Públicas, não só avaliar a eficiência e eficácia dos órgãos de controlo interno, mas também orientar e fo-

¹ A título informativo e sem qualquer juízo crítico, que de resto não nos compete fazer, mas apenas para evidenciar as dificuldades que sentimos com o tratamento destes relatórios, apresentamos dados do ano de 1996 relativamente aos relatórios remetidos pela IGAT e pela IGF:

Relatórios recebidos - 74

Gerências abrangidas - 1983 a 1996

Gerências anteriores a 1995 - 90%

Gerências de 1995 e 1996 - 10%

mentar o desenvolvimento dos sistemas de controlo interno e desta forma contribuir para melhorar o desempenho da Administração Pública Financeira do Estado¹.

A proposta de Lei de Bases do Tribunal de Contas prevê a colaboração dos órgãos de controlo interno com o TC nos seguintes termos (artº 12º):

- A comunicação ao Tribunal dos seus programas anuais e plurianuais de actividades;*
- O envio dos relatórios das suas acções, sempre que contenham matéria de interesse para a sua acção;*
- A realização de acções, incluindo o acompanhamento da execução orçamental e da gestão das entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro, a solicitação do Tribunal, tendo em conta os critérios e objectivos por este fixados.*

A versão inicial do projecto, que teve como fonte um anteprojecto da autoria do então Conselheiro Presidente, Prof. Doutor António de Sousa Franco, previa ainda a institucionalização da cooperação dos órgãos nacionais de controlo através da constituição de um Conselho Coordenador do Controlo Financeiro, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Contas e integrado pelos Inspectores-Gerais e Auditores da Administração Pública, para promover o intercâmbio de informações quanto aos respectivos programas anuais e plurianuais de actividades e a harmonização de critérios de controlo externo e interno.

Relativamente à redacção do projecto da LBTC apresentado ao Governo pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas foram introduzidas em Conselho de Ministros (de acordo com a proposta aprovada em 20.05.96 e remetida à Assembleia da República) duas relevantes alterações:

- 1ª Os relatórios das acções passam a ser remetidos ao Tribunal por decisão do Ministro ou do órgão competente para os apreciar e não independentemente dessa decisão.*
- 2ª A cooperação passa a constar a título indicativo e não institucionalizada.*

¹ Neste sentido as recomendações dos Congressos da INTOSAI e da EUROSIAI.

A solução adoptada vem ao encontro daqueles que afirmam que a cooperação deverá ser sempre voluntária e não imposta. Creio que em parte terão razão! Todavia, a experiência ensina-nos que a conveniência política é muitas vezes inimiga de uma saudável e frutífera cooperação.

Por outro lado a eficácia dos órgãos de controlo só será possível quando haja uma adequada articulação dos órgãos de controlo interno aos diversos níveis de actuação, e uma articulação do sistema de controlo interno globalmente considerado com o órgão de controlo externo.

O controlo dos Fundos Comunitários, e particularmente do FEDER tema da nossa intervenção, exige ainda uma coordenação dos órgãos nacionais de controlo com os órgãos comunitários de controlo.

4. Considerações Finais

Como nota final da cooperação internacional, comunitária ou nacional, diríamos que da discussão dos princípios doutrinários e do confronto dos sistemas e dos procedimentos de controlo financeiro resultam naturais aperfeiçoamentos sempre impostos ao longo da história pela evolução dinâmica das sociedades e dos modelos de Administração Financeira dos Estados.

Se é certo que todos os Estados modernos reconhecem a necessidade de existência de instituições de controlo, certo é também que a sobrevivência das democracias no plano financeiro não seria possível sem a existência de instituições de controlo que com transparência e independência garantam que a gestão dos dinheiros públicos é feita não só em obediência a critérios de legalidade restrita mas essencialmente com correcção financeira e boa gestão.

Só quando os órgãos supremos de controlo das finanças públicas cumprirem esta missão através de um controlo independente e tecnicamente capaz poderão justificar a razão última da sua existência: informar o povo, através do seus representantes no Parlamento, sobre o destino que ao seu dinheiro é dado, e garantir que a satisfação, pela Administração Pública, das necessida-

des sociais colectivas é feito com o menor sacrificio possível da sociedade civil / contribuinte.

E em jeito de conclusão diríamos:

A função nobre do Tribunal de Contas não é reprimir e investigar irregularidades e fraudes financeiras mas sim evitar ou dificultar a sua prática.

Mas do mesmo modo que não há boa gestão sem um bom controlo, também não há disciplina financeira sem responsabilidade financeira.

E não haverá justa responsabilidade financeira sem um controlo adequado e tecnicamente credível.

Grande é pois a responsabilidade dos órgãos de controlo!

BIBLIOGRAFIA CITADA

- Fabre, Francis J.: *Refléxions sur l'institution de chambres régionales de comptes*, in *Étude de Finances Publiques*, Paris, 1984, pág. 521
- Franco, António de Sousa: *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1995; *O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com natureza jurisdicional - Notas sobre a jurisdição financeira num mundo em mudança*, Ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1993; *Auditoria e Integração. A experiência da Integração Europeia*, in *Revista do TC*, nº 23, Jan/Set. 1995
- Soares, Rogério E.: *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra, 1955
- Sousa, Alfredo José: *O Controlo Orçamental e Instrumentos de Gestão Financeira*, in *Revista de Adm. Local*, nº 151, Jan/Fev. 1996; *O Tribunal de Contas - "Quisto da Democracia?"*, in *Revista do TC* nº 21/22, Jan/Dez. 1994
- Tavares, José e Magalhães, Lídio de: *O Tribunal de Contas*, Almedina, Lisboa, 1990
- Tribunal de Contas: *INTOSAI, Conclusões dos Congressos*, Ed. Tribunal de Contas
- Vervaele, John A.E.: *La Fraude Communautaire et le Droit Pénal Européen des Affaires*, Paris, 1994

*20 ANOS DE JURISPRUDÊNCIA COMUNITÁRIA SOBRE
CONTRATOS PÚBLICOS*

*por: Miguel Catela**

* Professor do ISCTE

O texto que ora se apresenta não é um exercício de jurisprudência crítica. É, no essencial, uma peça informativa, que visa habilitar os que se debatem com as matérias dos contratos públicos, e, em especial, com os procedimentos de adjudicação.

É conhecido o fenómeno da pouca conflitualidade quanto à adjudicação e execução de contratos públicos que é trazida à apreciação dos órgãos judiciais. Não se trata de qualquer realidade difícil de explicar e compreender, pois que a concentração de contratos em poucos clientes públicos (e, de entre estes, o número significativo de contratos adjudicados pelo próprio Estado), leva a que empreiteiros, fornecedores, concessionários e prestadores de serviços evitem radicalizar os seus litígios perante entidades que pretendem ter permanentemente como clientes. Assim o é em toda a parte¹, e a Comunidade Europeia não escapa a este facto.

É por isso que em mais de 35 anos de CEE (para não recolher o exemplo da integração desde a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, de 1951), e existindo directivas sobre esta matéria desde 1971, só se contam cerca de três dezenas de casos decididos, ao longo de 20 anos (a primeira sentença foi dada no **Processo 10/76**, a 22 de Setembro de 1976), se bem que a tendência recente seja claramente no sentido do aumento dos casos em contencioso². Tenha-se especialmente em consideração

¹ Veja-se a referência a este facto feita por Michel PETITE, no seu contributo (sob o título "*Le programme législatif pour la réalisation du marché unique*") a páginas 28 da obra coordenada por Juergen SCHWARZE "*Legislation for Europe*" (NOMOS, Baden-Baden, 1989), especificando o receio de um impetrante se tornar parte de "listas negras" para efeitos de adjudicações futuras. No mesmo sentido, o inglês Colin TURPIN, numa referência à correspondente situação no Reino Unido (a páginas 102 do seu "*Government Procurement and Contracts*". Longman, Harlow, 1989) ou Stephen WOOLCOCK, Michael HODGES e Kristin SCHREIBER, a páginas 27 e 28 do seu "*Britain, Germany and 1992. The Limits of Deregulation*" (The Royal Institute of International Affairs — Pinter Publishers, London, 1991).

² Nos últimos anos deram entrada no Tribunal mais de dez processos interpostos pela Comissão contra Estados que não terão cumprido as suas obrigações em matéria de transposição das Directivas sobre procedimentos de adjudicação de contratos públicos. Contemporaneamente, a Comissão Europeia iniciou muitos outros pré-contenciosos que poderão dar origem a processos judiciais, no caso dos Estados não corrigirem as suas regras internas. Portugal foi contemplado com três pareceres fundamentados neste âmbito, prejudicando muita da suposta transposição efectuada pelo Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março (os quais já foram objecto, cada um, de duas alterações directas).

que, no caso da jurisdição comunitária, pode a iniciativa processual ser exercida pela **Comissão**, após lhe chegar ao conhecimento (nomeadamente trazido por um indivíduo ou uma organização) uma hipotética violação do ordenamento jurídico comunitário³.

Uma última palavra, antes de acedermos à apresentação das diversas sentenças, e esta para a **morosidade das decisões**. Actualmente, uma decisão de um reenvio prejudicial poderá demorar, *em média*, **18 meses**, enquanto que a condenação, ou não, no âmbito de um processo contra um Estado-membro, ao abrigo do artigo 169º do Tratado CEE, poderá tardar **24 meses**⁴. Conhece-se o esforço que nos próprios Tratados foi feito (o Acto Único Europeu e o Tratado da União Europeia), para tornar mais ágil e eficiente a acção do Tribunal de Justiça (a par, naturalmente, do esforço constante do próprio Tribunal para reduzir prazos de emissão de decisões cada vez mais solicitadas). Contudo, se a própria Comunidade sentiu a necessidade de emitir regras específicas sobre garantias⁵, não pode deixar de causar forte preocupação a quase inexistência de efeitos práticos das decisões judiciais nesta matéria, mesmo considerando as ordens intercalares dadas em vários processos⁶.

³ Para uma breve descrição dos meios processuais referidos, recomenda-se a consulta das páginas 166 a 172 da obra de Louis CARTOU — “*L'Union Européenne*”, Dalloz, Paris, 1994.

⁴ Como o refere Timothy MILLET, no seu artigo “*The Role of the European Court of Justice*”, publicado no número 1, de 1992, da “*Public Procurement Law Review*”.

⁵ **Directiva 89/665/CEE**, do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, *que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação de contratos de direito público de fornecimentos e de obras* e **Directiva 92/13/CEE**, do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, *relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações*. Estes documentos foram, entretanto, adaptados ao conteúdo das Directivas consolidadas (e por normas com esse fim incluídas nestas últimas Directivas), cuja publicação ocorreu em Agosto de 1993.

⁶ Vejam-se, nomeadamente, as emitidas nos **Processos 45/87 R (Comissão contra República Irlandesa**, decisão de 16 de Fevereiro de 1987, publicada na *Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça*, que adiante será referida unicamente como *Colectânea*, volume 1987, desde a página 783): “*A Irlanda tomará as medidas que possam revelar-se necessárias para impedir, enquanto não houver uma decisão sobre o pedido de medidas provisórias apresentado pela Comissão ou enquanto não for proferido outro despacho, a adjudicação, pelo conselho da área urbana de Dundalk, do contrato n° 4, referente ao projecto de melhoramento da rede de abastecimento de água potável de Dundalk*”, 194/88 R (Comissão contra República Italiana, decisão de 27 de Setembro de 1988, publicado na *Colectânea*, volume 1988, desde a página 5647): “*A República*

Vejamos, agora, as diversas sentenças emitidas quanto a litígios sobre contratos públicos, sendo que faremos uma caracterização do seu conteúdo como segue:

- I) As que condenaram Estados por falta de transposição de normas constantes de Directivas sobre contratos públicos;
- II) As que declararam o efeito directo de algumas normas das Directivas sobre adjudicação de contratos públicos;
- III) As que apreciaram eventuais violações às regras relativas à publicidade ou ao procedimento a adoptar;
- IV) As que condenaram os Estados por violação das regras sobre a livre circulação de bens, nomeadamente censurando as normas nacionais que davam preferência a empresas locais;
- V) As que se pronunciaram sobre o objecto dos contratos, e sobre as partes dos contratos, com especial ênfase para o conceito jurídico da parte pública;
- VI) As que apreciaram os critérios de acesso a concurso e de selecção qualitativa dos concorrentes, tanto nas legislações nacionais aplicáveis, como na apreciação de casos concretos de adjudicação de contratos;
- VII) As que apreciaram as normas sobre os critérios de adjudicação de contratos, igualmente nos dois momentos referidos na alínea anterior.

Italiana deverá adoptar todas as medidas necessárias para suspender a adjudicação da empreitada de obras públicas pelo '*Consorzio per la costruzione e la gestione di un impianto per l'incinerimento e trasformazione dei rifiuti solidi urbani*', com sede na *Comuna de La Spezia*, até ser proferido acordão que ponha termo ao processo principal" e C-272/91 R (Comissão contra República Italiana. *Colectânea*. volume 1992. desde a página I-457. para uma decisão proferida a 31 de Janeiro de 1992): "A República Italiana tomará as medidas necessárias para suspender os efeitos jurídicos do decreto do ministro das Finanças de 14 de Junho de 1991 que adjudica a concessão do sistema de automatização do jogo do loto e a execução do contrato concluído para o efeito com o consórcio *Lottomatica*".

I

Já em 1976 o Tribunal condenava um Estado por falta de transposição das normas das primeiras Directivas sobre contratos públicos (as de 1971 sobre empreitadas de obras públicas). Assim, tal como reproduzido na sentença dada no **Processo 10/76 (Comissão contra República Italiana)**, publicada a partir da página 1359 do *Recueil de la Jurisprudence de la Cour*, volume 1976 —, o Tribunal declarou expressamente que **“En n’ayant pas mis en vigueur dans le délai prévu les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive du Conseil n° 71/305/CEE portant coordination des procédures des marchés publics de travaux, la République italienne a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité”**. Com efeito, a lei Italiana de 2 de Fevereiro de 1973 (Logo, já ela própria posterior ao limite temporal para a transposição, que era 29 de Julho de 1972) havia produzido tão só a adaptação de uma modalidade de procedimento restrito de adjudicação, e, esta mesmo, mantendo em vigor normas contrárias à Directiva 71/305/CEE.

O Tribunal voltou a condenar a República Italiana, pela alteração que havia produzido na sua regulamentação nacional, e nestes termos: **“1) La République italienne, en adoptant l’article 10, paragraphes 1, 3 et 5, et l’article 13 de la loi n° 741, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 71/305. 2) En outre, en ne communiquant pas officiellement le texte de la loi n° 741 à la Commission, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l’article 33 de la directive 71/305”** (Processo 274/83 — Comissão contra República Italiana —, *Recueil*, 1985, p. 1077, decisão de 28 de Março de 1985). Esta condenação é importante (entre outros aspectos), pelo facto de censurar modificações em normas nacionais já plenamente em vigor com a intenção de fazer respeitar o direito comunitário. De certo modo, é a censura da legislação nacional de segunda geração, como o foi a citada lei n° 741, concebida para *“(…) acelerar processos de execução de obras públicas”*, introduzindo normas sobre temas tão diferentes como os critérios de adjudicação e as propostas anormalmente baixas, a publicação (ou não) de anúncios de oportunidades de contratos, a aferição das capacidades financeira, económica e técnica dos empreiteiros, os trabalhos a mais, a caução, a relevância jurídica do factor urgência na escolha de procedimentos mais urgentes, etc.

Recentemente (a 11 de Agosto de 1995), a República Federal da Alemanha foi condenada pelo Tribunal de Justiça nestes termos: “Ao não adoptar nos prazos fixados as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento às exigências resultantes da Directiva 88/295/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988, que altera a Directiva 77/62/CEE relativa à coordenação dos processos de celebração dos contratos de fornecimento de direito público e que revoga certas disposições da Directiva 80/767/CEE, e da Directiva 89/440/CEE do Conselho, de 18 de Julho de 1989, que altera a Directiva 71/305/CEE relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE” (Processo C-433/93, Comissão contra República Federal da Alemanha, *Colectânea*, 1995, desde a página 4033).

Esta ausência completa de normas de adaptação (em tempo útil, pois que, posteriormente, documentos formalmente legislativos deram um impulso à resolução da questão) não surpreende face ao enquadramento geral dado pelo direito alemão aos contratos celebrados pela Administração, que não os reconhece como actos sob uma tutela geral juspublicista⁷, e que, também por esta disciplina, deixava que documentos administrativos internos (que não conferem direitos nos particulares, pelo que as violações das suas normas não são sindicáveis judicialmente) regessem boa parte desta temática. Contudo, tal não obscurece a importância desta decisão judicial, que afronta directa e censoriamente uma falta grave ao cumprimento das obrigações comunitárias.

II

“3) As disposições dos artigos 20º, 26º e 29º da Directiva 71/305 podem ser invocados por um particular perante os órgãos jurisdicionais nacionais”. Esta peremptória afirmação, constante da sentença de 20 de Setembro de 1988, no Processo 31/87 — **Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países Baixos**, desencadeado por um pedido de decisão a título prejudicial por um tribunal holandês (e publicado a partir da página 4635, do Volume 1988, da *Colectânea*) surge, até agora, como

⁷ Na obra “*Remedies for Enforcing the Public Procurement Rules*”, coordenada por Sue ARROWSMITH (Earlsgate Press, Winterringham, 1993), confirme-se a situação germânica, tal como descrita por Andrea NIEDZELA e Reinhard ENGSUBER, de páginas 357 a 385.

a mais significativa no campo da afirmação pura e simples do reconhecimento do efeito directo. Há que ter em consideração que a matéria indicada é bastante vasta (desde os critérios de selecção qualitativa até aos critérios de adjudicação), pelo que não é difícil extrapolar esta qualificação a outras normas da mesma Directiva, e a normas actuais noutras Directivas com objecto semelhante.

Atente-se, também, como de muito interesse, a afirmação de que: **“4) Tal como o juiz nacional, a administração, incluindo a comunal, tem o dever de aplicar as disposições do nº 5 do artigo 29º da Directiva 71/305 do Conselho, e de não aplicar as de direito nacional que com elas não estejam em conformidade”** (Processo 103/88 — *Fratelli Costanzo SpA contra Comuna de Milão*, decisão a título de reenvio prejudicial, produzida a 22 de Junho de 1989, e reproduzida a partir de páginas 1839, do volume 1989, da *Colectânea*). Não existe, é bom de constatar, uma aderência perfeita entre a temática jurídica do efeito directo para *consumo comunitário* (visto que ela não é desconhecida de outros ramos do direito, como o constitucional), que atinge sobretudo a qualidade das normas com tais características em produzirem direitos e obrigações (imediatamente) nas esferas jurídicas dos indivíduos e das organizações, e a afirmação judicial atrás reproduzida. Por outro lado, se a resposta foi nestes termos é porque a 4ª pergunta colocada pelo *Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia*, neste processo, a tal expressamente obrigava. Porém, não só da fundamentação dada pelo Tribunal (vejam-se os pontos 28 a 33, a páginas 1870 e 1871), mas, igualmente, da observação comparada entre os princípios fundamentais do ordenamento jurídico comunitário e esta decisão judicial, se poderá concluir de que também é fundamentalmente a temática do reconhecimento do efeito directo que aqui está a ser respondida de modo afirmativo.

O Tribunal, muito frequentemente (e esta característica é perceptível na jurisprudência desde o início das decisões do Tribunal CECA) aplica o efeito directo, sem o mencionar repetida e expressamente. O que é visível (e muito relevante) nos juízos emitidos em toda a matéria os contratos públicos, onde a transposição nacional é nitidamente insuficiente.

III

Em várias ocasiões o Tribunal de Justiça se pronunciou sobre o incumprimento das normas relacionadas com a escolha e cumprimento dos procedimentos de adjudicação.

Assim, no Processo 199/85 (Comissão contra República Italiana, sentença de 10 de Março de 1987, publicada a partir da página 1039, do volume 1987, da *Colectânea*), o Tribunal decidiu: “1) Tendo o Município de Milão decidido adjudicar por negociação particular uma empreitada relativa à construção de uma instalação de reciclagem de detritos sólidos urbanos, omitindo assim a publicação de uma anúncio para a realização da empreitada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, a República Italiana faltou ao cumprimento das obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 71/305 do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas.”

Noutra oportunidade, o Tribunal afirmou que: “1) Ao não comunicar, para efeitos de publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, em primeiro lugar no início de 1990, um aviso indicativo englobando o conjunto dos concursos, por grupos de produtos, cujo montante estimado é igual ou superior a 750 000 ecus, que o Ministério das Finanças italiano previa lançar durante esse mesmo ano, em seguida no mês de Novembro de 1990, um aviso relativo ao concurso para a concessão do sistema de automatização do jogo do lotó e ao reservar a participação neste concurso apenas aos organismos, sociedades, consórcios ou agrupamentos cujo capital social, considerado isoladamente ou no seu conjunto, seja de participação pública maioritária, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 52º e 59º do Tratado CEE e dos artigos 9º e 17º a 25º da Directiva 77/62/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa à coordenação dos processos de celebração dos contratos de fornecimento de direito público, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 88/295/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988”. Esta decisão, proferida a 26 de Abril de 1994, no Processo C-272/91 — Comissão contra República Italiana, e publicada desde a página I-1409, do volume 1994 da *Colectânea*, não implica conclusões exclusivamente sobre a escolha (legal ou ilegal) de procedimentos, mas abrange também a violação das normas sobre livre prestação de serviços.

“1) Em virtude da decisão da reitoria da Universidade Complutense de Madrid de adjudicar por ajuste directo as obras de ampliação e de transformação da Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia e da Escola de Trabalho Social, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, designadamente, dos

seus artigos 9º, e 12º a 15º” (decisão emitida a 18 de Março de 1992, no **Processo C-24/91 — Comissão contra Reino de Espanha** e publicada desde a página I-1989, da *Colectânea*, volume 1992). Nesta oportunidade, o Tribunal apreciou a prova sobre a natureza urgente da realização dos trabalhos, ponderando insuficientemente este elemento, comparado com as normas sobre procedimentos referidas na sentença.

“1) O Reino de Espanha, ao impor à administração, na legislação de base relativa à segurança social, que adjudique por ajuste directo os fornecimentos de produtos e especialidades farmacêuticas destinados aos estabelecimentos de segurança social e ao adjudicar a quase totalidade desses fornecimentos por ajuste directo, sem publicar um anúncio de concurso no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 77/62/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa à coordenação dos processos de celebração dos contratos de fornecimento de direito público”. Esta forte sentença condenatória de uma estabelecida prática da Administração espanhola, e que consta do **Processo C-328/92 — Comissão contra Reino de Espanha** (sentença de 3 de Maio de 1994, relatada a partir da página I-1569, do volume 1994, da *Colectânea*), merece ser realçada pela atenção específica que teve de dedicar à aplicação (tendo concluído pela negativa) das derrogações que a Directiva 77/62/CEE previu à aplicação das normas sobre coordenação de procedimentos de adjudicação de contratos públicos de fornecimento, nomeadamente separando conceptualmente os conceitos de direito exclusivo *versus* fabricação por um único fornecedor e contratação excepcional por razões de urgência *versus* prática reiterada da negociação directa com fundamento na urgência do fornecimentos de grande necessidade (como os farmacêuticos).

“1) Tendo o Serviço de águas e da navegação de Emden adjudicado a empreitada de obras públicas de dragagem do baixo Ems, entre Papenbourg e Oldersum, através de um concurso por negociação sem publicação prévia de uma anúncio de concurso no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 89/440/CEE do Conselho, de 18 de Julho de 1989”. Esta recente decisão condenatória, no âmbito do **Processo C-318/94 (Comissão contra República Federal da Alemanha)** e proferida a 28 de Março de 1996 (publicada no boletim do Serviço de Informação do Tribunal de Justiça — *Actividades do Tribunal*

de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias”, adiante referido unicamente por boletim “*Actividades*”, nº 11/96) estende a censura à prática das autoridades alemãs a um caso concreto, a par da crítica geral sobre a não transposição (ao menos tempestiva).

Sem que se dirija unicamente à temática da escolha do procedimento, mas parcialmente ao incorrecto desenvolvimento de um deles, é importante referir uma decisão recente do Tribunal, dada a 24 de Janeiro de 1995 no **Processo C-359/93**, movido pela Comissão contra o Reino dos Países Baixos: “**Ao não precisar no anúncio de concurso em causa as pessoas admitidas a assistir à abertura das propostas, bem como o dia, hora e local dessa abertura, e ao introduzir no caderno de encargos uma especificação técnica definida por referência a um produto de uma marca determinada, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 77/62/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa à coordenação dos processos de celebração dos contratos de fornecimento de direito público, na redacção dada pelas directivas 80/767/CEE e 88/295/CEE do Conselho, bem como do artigo 30º do Tratado CEE**” (acordão reproduzido a partir de informação periódica sobre o conteúdo das sentenças, disponível no serviço de informação do Tribunal de Justiça).

Por sentença de 4 de Maio de 1995, o Tribunal condenou a Grécia (**Processo C-79/94, Comissão contra Grécia**, reproduzida no boletim “*Actividades*”, nº 12/95, a partir da página 4) com os seguintes fundamentos: “**Ao celebrar um acordo-quadro para fornecimento exclusivo de gaze para uso dos hospitais e do exército por seis empresas têxteis gregas e ao não publicar o aviso correspondente no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem, por força da Directiva 77/62/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa à coordenação dos processos de celebração dos contratos de fornecimento de direito público, com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 88/295/CEE, de 22 de Março de 1988**”.

A sentença mais recente nesta sub-área foi emitida em 18 de Maio de 1995, no **Processo C-57/94 (Comissão contra República Italiana**, publicada no boletim “*Actividades*”, nº 14/95, desde a página 3), e constou de: “**Tendo a administração provincial de *Ascoli Piceno* adjudicado por ajuste directo uma empreitada relativa aos décimo primeiro e décimo segundo estudos suplementares para completar o troço de via rápida ‘*Ascoli-Mare*’ com a designação ‘*Lanço IV-projecto 5134*’, sem publicar**

um anúncio de concurso no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas”.

IV

“1) Ao permitir a inclusão, no projecto de um concurso público de empreitada de obras públicas, de uma cláusula segundo a qual as condutas de fibrocimento para canalizações sob pressão devem possuir um certificado de conformidade com a norma irlandesa 188:1975, por força do Irish Standard Mark Licensing Scheme do Institute for Industrial Reserach and Standards, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30º do Tratado CEE” (Processo 45/87 — Comissão contra Irlanda, sentença de 22 de Setembro de 1988, *Colectânea*, volume 1988, página 4929).

“1) Ao reservar exclusivamente para sociedades nas quais detêm, de forma directa ou indirecta, uma participação maioritária ou exclusiva a possibilidade de celebrar convenções relativas à realização de sistemas informáticos por conta da administração pública, a República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 52º e 59º do Tratado CEE, bem como como da Directiva 77/62/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976” (Processo C-3/88 -Comissão contra República Italiana, sentença de 5 de Dezembro de 1988, volume 1989, página 4035, *Colectânea*).

“1) O artigo 30º do Tratado CEE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que reserva às empresas implantadas em determinadas regiões do território nacional uma percentagem dos contratos de fornecimento de direito público. 2) A qualificação eventual de um regulamentação nacional como auxílio na acepção do artigo 92º do Tratado não pode eximir essa regulamentação à proibição do artigo 30º do Tratado”. Esta decisão, no Processo C-351/88 — Laboratori Bruneau contra Unità sanitaria locale RM/24 di Monterotondo, com sentença a 11 de Julho de 1991, publicada na *Colectânea*, volume 1991, a partir de páginas I-3641). Em decisão foi tomada quase contemporaneamente (a 16 de Maio de 1991) com a imediatamente atrás referida, a Itália foi de novo condenada, no Processo C-263/85 (Comissão contra República Italiana, reproduzido a partir da página I-

2457, do volume 1991 da *Colectânea*), pelo Tribunal de Justiça, que reafirmou a sua jurisprudência neste particular: “Ao exigir que os organismos públicos comprem veículos de produção nacional a fim de beneficiarem dos auxílios previstos na Lei nº 151, de 10 de Abril de 1981, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30º do Tratado CEE”.

Não se esqueça da referência à discriminação por meio de especificação técnica, que consta da sentença no **Processo C-359/93**, já citado, e que foi considerada como violando o artigo 30º do Tratado CEE.

É quase inútil realçar, pela exuberância da repetição dos fundamentos das condenações agora apreciadas, e preferidas pelo Tribunal, o modo interpretativo, através do qual, foi feito recurso ao princípio da liberdade de circulação de mercadorias (as que são objecto de fornecimento, ou as que integram a obra executada na empreitada de obras públicas), e ao efeito directo reconhecido ao artigo 30º do Tratado CEE, para *resolver* estes processos. Assim, resultaria também meramente repetitivo salientar que a temática dos contratos públicos não se reduz a questões no âmbito da liberdade de prestação de serviços ou do direito de estabelecimento⁸, e que apresenta preferência sobre os princípios da discriminação positiva da política regional.

V

A apreciação do conceito jurídico do objecto dos contratos já foi efectuada num caso, numa decisão que causou alguma perplexidade, pois

⁸ Assim como caberá referir a decisão do Tribunal de Justiça num caso em que estava em causa a contratação, em Portugal e por uma sociedade constituída ao abrigo da lei portuguesa, mas cujo capital social era detido por um empreiteiro francês, de trabalhadores que só deveriam prestar serviço em França, nas obras de ampliação da rede de *TGI*. Por sentença de 27 de Março de 1990, o Tribunal declarou: “Os artigos 59º e 60º do Tratado CEE e os artigos 215º e 216º do acto de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa devem ser interpretados no sentido de que um empresa estabelecida em Portugal, que efectua prestações de serviços no sector da construção e obras públicas noutro Estado-membro, pode deslocar-se com o seu pessoal próprio, trazido de Portugal, pelo período de duração das obras em causa. Em tal caso, as autoridades do Estado-membro, no território do qual devem ser realizados os trabalhos, não podem impor ao prestador de serviços condições que respeitem à contratação de mão-de-obra no local ou à obtenção de um autoridade de trabalho para o pessoal português” (sentença de 27 de Março de 1990, no **Processo C-113/89 — Rush Portuguesa, Lda contra Office national d’immigration**, publicada a partir de páginas 1-1417, do volume 1990 da *Colectânea*).

que revelou uma tolerância pouco habitual do Tribunal (talvez só identificada no **Processo C-389/92 — Ballast**, onde o Tribunal aceitou a legalidade do sistema belga concebido para impedir a concentração de adjudicações em poucas empresas) quando este afirmou que **“Um contrato misto que incida simultaneamente sobre a execução de obras e uma cessão de bens não é abrangido pelo âmbito de aplicação da Directiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de obras públicas, se a execução das obras apresentar natureza meramente acessória em relação à cessão de bens”**. Esta decisão foi dada no **Processo C-331/92 — Gestión Hotelera Internacional SA contra Comunidad Autónoma de Canarias, Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, Gran Casino de Las Palmas SA**, a 19 de Abril de 1994 (reproduzida da informação sobre sentenças fornecida pelo Tribunal). Saliente-se que a referida “natureza meramente acessória” é aferida ao nível da pura construção jurídica e não em termos financeiros ou de valor patrimonial. Pelo que se não tivesse sido a Directiva 71/305/CEE reformada, pela Directiva 89/440/CEE (posterior ao Acto Único Europeu), esta decisão do Tribunal teria grandes possibilidades de sugerir aos Estados alguns exercícios de caracterização jurídica de oportunidades contratuais que permitissem não aplicar as regras de coordenação de procedimentos de adjudicação, e, em concreto, se furtassem à obrigação da publicidade comunitária.

No âmbito do **Processo 31/87 (Beentjes)** o Tribunal decidiu: **“1) A Directiva 71/305 aplica-se a empreitadas de obras públicas adjudicadas por um organismo tal como uma comissão de emparcelamento”**. Esta simples afirmação, suscitada pela pergunta de um tribunal holandês consubstancia a preferência do Tribunal pelo denominado *conceito funcional do Estado*, o qual se traduz fundamentalmente em que se deve atender mais à função preenchida pelo órgão público (ou semi-público), mesmo que esteja parcialmente sujeito a um estatuto de direito privado, do que à técnica jurídica utilizada para o definir organicamente.

VI

“La directive 71/305 du Conseil doit être interprétée en ce sens qu’elle s’oppose à ce qu’un État membre exige d’un soumissionnaire établi dans un autre État membre qu’il fasse la preuve de ce qu’il remplit les critères énoncés aux articles 23 à 26 de cette directive et relatifs à son honorabilité et à sa qualification professionnelle par d’autres moyens, telle une autorisation d’établissement, que ceux énoncés par

ces dispositions” (primeiro ponto da sentença de 10 de Fevereiro de 1982, no Processo 76/81 — *Transporoute et Travaux contra Ministère des travaux publics* — *Recueil*, volume 1982, desde a página 417). Esta sentença, importante por variadíssimos aspectos, e que estabeleceu jurisprudência sobre a não exigência do *duplo registo* (ou seja, se um empreiteiro está registado na lista profissional nacional, não é legítimo exigir-lhe nova inscrição no Estado membro da Comunidade onde pretende concorrer à adjudicação de contratos públicos), enquadrou, igualmente, a utilização directa (que não efeito directo *tout court*) das normas da Directiva.

Nos Processos apensos 27 a 29/86 (*Colectânea*, volume 1987, página 3347), o Tribunal, decidindo ao abrigo do artigo 177º do Tratado CEE, emitiu a seguinte sentença a 9 de Julho de 1987: “1) O artigo 25º da Directiva do Conselho 71/305/CEE, de 26 de Julho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, não enuncia taxativamente os elementos que permitem determinar a capacidade financeira e económica de um empreiteiro. 2) Pode ser solicitado aos concorrentes à execução da obra, a título de elemento comprovativo, na acepção do artigo 25º da Directiva 71/305/CEE, a indicação do volume global de trabalhos atribuídos a uma empresa, e nem esse artigo nem qualquer outra disposição da directiva se opõem a que um Estado-membro possa fixar o volume dos trabalhos que podem ser efectuados simultaneamente. 3) Os artigos 25º, 26º, alínea d), e 28º da Directiva 71/305/CEE devem ser interpretados no sentido de não se oporem a que uma entidade adjudicante exija de um empreiteiro aprovado num outro Estado-membro a prova de que dispõe do montante mínimo de fundos próprios e do número de operários e quadros requerido pela legislação nacional, mesmo que esse empreiteiro faça parte, no Estado-membro de estabelecimento, de uma classe correspondente à requerida pela referida legislação nacional em virtude da importância dos trabalhos a adjudicar”. Esta polémica decisão aceita, face ao direito comunitário, um sistema que é bastante mais um critério de adjudicação de um contrato concreto, do que propriamente a qualificação do empreiteiro. Sistema esse vigente na Bélgica, e que faz com que um empreiteiro que já tenha em carteira um determinado número de obras, não pode concorrer a outras, segundo um critério ponderado em função da sua autorização administrativa (que inclui um valor monetário) para exercer a actividade profissional em causa. Ou seja, limitando esta temática em sede de qualificação profissional, é relativamente simples aceitar o sistema belga; considerando este elemento como limitação à adjudicação (e, logo um seu critério potencialmente integrante de qualquer decisão de adjudicar) seria altamente

improvável que fosse tolerado pelo espartilho dos dois critérios (preço mais baixo, ou proposta economicamente mais vantajosa sem aplicação de critérios automáticos de exclusão).

“A Directiva 71/304/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à supressão das restrições à livre prestação de serviços no domínio das empreitadas de obras públicas e à adjudicação de empreitadas de obras públicas por intermédio de agências ou de sucursais, e a Directiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, devem ser interpretadas no sentido de que permitem, para efeitos de apreciação dos critérios que o empreiteiro deve satisfazer aquando da análise de um pedido de aprovação apresentado por uma pessoa colectiva dominante no seio de um grupo, tomar em consideração as sociedades que pertencem a esse grupo, na medida em que a pessoa colectiva em causa prove que pode efectivamente dispor dos meios dessas sociedades necessários à execução das empreitadas. Compete ao órgão jurisdicional nacional verificar se essa prova foi feita no processo principal” (sentença de 14 de Abril de 1994, no Processo C-389/92 — *Ballast Groep contra Belgische Staat*, página I-1289 do volume 1994-4, da *Colectânea*).

Esta decisão constitui um dos pontos mais altos da jurisprudência comunitária em matéria de contratação pública, pois que dá como adquirida a validade, para estes efeitos, do conceito de grupo empresarial, aproveitando autorizações administrativas concedidas a partes suas (empresas participadas por uma sociedade-mãe ou por uma *holding*, em sentido próprio). Compromete, contudo, a noção da não transmissibilidade (ou fruição ou utilização por terceiros) da autorização individual, concretizada em acto administrativo, consumida no grupo agora reconhecido. A par da transposição das normas das Directivas, seria útil verificar se a lei portuguesa estará em condições de responder peremptoriamente a este desafio. Aparentemente, pelo menos, não está.

VII

“Lorsque de l’avis de l’adjudicateur public les offres d’un soumissionnaire présentent manifestement un caractère anormalement bas par rapport aux prestations à accomplir, l’article 29, paragraphe 5, de la directive 71/305, oblige cet adjudicateur, avant de décider

L'attribution du marché, à inviter le soumissionnaire à fournir une justification de ses offres de prix ou à informer ce soumissionnaire de celles de ses offres qui présentent un caractère anormal, et à lui donner un délai raisonnable pour présenter des précisions complémentaires" (segundo ponto da sentença no **Processo 76/81 — SA Transporoute contre Ministère des travaux publics**). O tema dos critérios de adjudicação, e da mais do que controversa questão do tratamento jurídico dos preços anormalmente baixos, chegara, com este processo, ao Tribunal de Justiça. A posição que começou também aqui a manifestar-se, foi a da interpretação limitativa dos critérios, com grande apego a alternativa preço mais baixo *versus* proposta economicamente mais vantajosa sem aplicação de critérios automáticos de exclusão.

A decisão final no **Processo 31/87 — Beentjes**, já referida neste artigo a propósito de outros temas, tocou igualmente a matéria dos critérios de adjudicação, e nestes termos "2) — **O critério da experiência específica para o trabalho a realizar é um critério legítimo de capacidade técnica com vista à verificação da aptidão dos empreiteiros. Quando tal critério resulte de uma disposição da legislação nacional para a qual remete o anúncio do concurso, tal critério não está sujeito, por força da directiva, a exigências particulares de publicidade no anúncio ou no caderno de encargos. — O critério da 'proposta mais favorável' tal como resulta de uma disposição da legislação nacional pode ser compatível com a directiva se exprimir o poder de apreciação reconhecido às entidades adjudicantes com vista a identificar a proposta economicamente mais vantajosa com base em critérios objectivos e se não comportar, portanto, qualquer elemento arbitrário de escolha. Resulta dos n.ºs 1 e 2 do artigo 29.º da directiva que, quando as entidades adjudicantes não utilizam como único critério de adjudicação da obra ao preço mais baixo, mas se baseiam em diversos elementos com vista a adjudicar a obra à proposta economicamente mais vantajosa, devem mencionar esses critérios ou no anúncio do concurso, ou no caderno de encargos. — A condição do emprego de desempregados de longa duração é compatível com a directiva se não tiver incidência discriminatória directa ou indirecta perante os proponentes provenientes de outros Estados-membros da Comunidade. Tal condição particular suplementar deve ser obrigatoriamente mencionada no anúncio do concurso". Esta decisão mostra bem a complexidade da matéria dos critérios de adjudicação, sendo que a aceitação, ou não, de vantagem por verificação de critérios concretizados, e levando em conta as modalidades dessa concretização. E indica direcções possíveis no sentido de se trabalhar com alguma**

liberdade as normas das Directivas que são aqui chamadas a ser interpretadas pelo Tribunal.

Na sentença emitida no **Processo 103/88 — Fratelli Costanzo**, e publicado no volume 1989, a partir da página 1839, da *Colectânea*, o Tribunal declarou: “1) O nº 5 do artigo 29º da Directiva 71/305 do Conselho proíbe aos Estados-membros a aplicação de disposições que prevejam a exclusão oficiosa dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas de determinadas propostas, com base num critério matemático, em vez de impor à entidade adjudicante a aplicação do processo de análise contraditório previsto na directiva. 2) Ao transpor a Directiva 71/305 do Conselho, os Estados-membros não podem afastar-se substancialmente do disposto no nº 5 do seu artigo 29º. 3) O nº 5 do artigo 29º da Directiva 71/305 do Conselho permite aos Estados-membros que imponham a análise das propostas que lhes pareçam anormalmente baixas e não apenas das que o sejam manifestamente (...)”⁹. Se citamos agora este último processo, não é exclusivamente por razão cronológica, mas também porque é feita a aplicação conjugada da proibição da exclusão automática de preços anormalmente baixos, com outros critérios possíveis de serem aduzidos para a decisão de outorgar o contrato. Prova da mesma orientação atrás expressa, a sentença de 18 de Junho de 1991, dada no **Processo C-295/89 — Impresa Donà Alfonso di Donà Alfonso & Figli contra Consorzio per lo sviluppo industriale del comune Monfalcone e outros**, e que está reproduzida a partir da página I-2967, do volume 1991, da *Colectânea*: “O artigo 29º, nº 5, da Directiva 71/305/CCE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, proíbe a adopção pelos Estados-membros de disposições que prevejam a exclusão automática nos concursos de empreitadas de obras públicas de certas propostas determinadas segundo um critério matemático, em vez de obrigar a entidade adjudicante a aplicar o processo de verifica-

⁹ Com interesse algo marginal. atente-se igualmente na sentença de 26 de Outubro de 1995, dada no **Processo C-143/94 — Furlanis costruzioni generali SpA contra Azienda nazionale autonoma strade ANAS** (publicada no boletim “*Actividades*”, nº 29/95, a partir da página 9): “O artigo 29º, nº 5, último parágrafo, da Directiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de Julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 1º, nº 20, da Directiva 89/440/CEE, do Conselho, de 18 de Julho de 1989, deve ser interpretado no sentido de que apenas podem beneficiar da derrogação nele prevista os procedimentos em que a adjudicação definitiva se verificou o mais tardar em 31 de Dezembro de 1992”.

ção contraditório previsto na directiva. 2. Ao transpor a Directiva 71/305/CEE do Conselho, os Estados-membros não podem afastar-se de modo substancial do disposto no artigo 29º, nº 5, desta directiva. 3. O artigo 29º, nº 5, da Directiva 71/305/CEE do Conselho permite aos Estados-membros impor a verificação das propostas que se afiguram anormalmente baixas, e não apenas das que manifestamente o sejam”.

Matéria simultaneamente relevante a propósito da correcção da escolha dos procedimentos e da aplicação dos critérios de adjudicação, é a que constou de dois importantes casos, os **Processos C-243/89 (Comissão contra Reino da Dinamarca)** e **C-87/94 (Comissão contra Reino da Bélgica**, decisão de 25 de Abril de 1996, publicada no boletim “Actividades do Tribunal de Justiça ...” nº 11/96).

No **Processo C-243/89** (publicado no volume 1993, da *Colectânea*, a partir da página 3353), a sentença, emitida a 22 de Junho de 1993, dispôs que: “**Pelo facto de a sociedade Aktieselskabet Storebaeltsforbindelsen ter formulado um convite para a apresentação de propostas com base numa condição que previa a utilização o mais ampla possível de materiais, bens de consumo, mão-de-obra e equipamento dinamarqueses e de as negociações com o consórcio escolhido terem tido lugar com base numa proposta não conforme com o caderno de encargos, o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário e infringiu, nomeadamente, os artigos 30º, 48º e 59º do Tratado, bem como a Directiva 71/305/CEE**”. Esta decisão, com a qual não concordamos em grande parte, revela-se como uma das mais interessantes em todo este percurso de vinte anos. Por um lado, o Tribunal não aceitou o sistema da comparação diferenciada entre o projecto-base (da responsabilidade do dono da obra) e o projecto variante. Trata-se, em nosso entender, de uma decisão errada, pois que limitaria qualquer concurso público a uma resposta inexpressiva perante o pedido exposto pelo cliente público no anúncio. Por outro, aceitou que a igualdade de circunstâncias dos concorrentes ou candidatos é um princípio incluso na Directiva 71/305/CEE, ainda que não escrita. E aqui foi verdadeira e positivamente importante, pois que estendeu manifestamente o âmbito do interesse e da intervenção da lei europeia, para além dos limites explícitos da denominada “coordenação dos procedimentos de adjudicação”!

No **Processo nº C-87/94**, o Tribunal decidiu: “**Ao tomar em consideração, no âmbito de um concurso público organizado pela Société régionale wallonne du transport, os dados relativos ao consumo de**

combustível fornecidos pela EMI no seu documento complementar de 24 de Agosto de 1993, portanto após a abertura das propostas, ao adjudicar o contrato à sociedade EMI com base em números que não correspondiam às prescrições do anexo 23 do caderno especial de encargos, relativamente ao cálculo da penalidade fictícia dessa sociedade no que respeita às despesas de manutenção relativas à substituição do motor e da caixa de velocidades, ao tomar em consideração, na comparação das propostas relativas aos lotes nºs 4 a 6, elementos de economia propostos pela sociedade EMI sem os ter mencionado no caderno de encargos ou no anúncio do concurso, ao utilizá-los para compensar diferenças financeiras entre as propostas classificadas em primeiro lugar e as propostas da sociedade EMI pelo facto de ter tomado em consideração estes elementos, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 90/531/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1990, relativa aos procedimentos de celebração dos contratos de direito públicos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações”¹⁰. A decisão deste processo resulta em quase um complemento da aplicação do princípio da igualdade em concurso, pois que se verifica a caracterização negativa da aceitação de elementos fornecidos por um concorrente, após o prazo de entrega de propostas.

¹⁰ A Directiva 90/531/CEE já foi objecto de uma decisão do Tribunal, em resposta a uma questão prejudicial, que vale a pena tão só referir, para efeitos documentais. Trata-se da sentença de 26 de Março de 1996, no processo C-392/93 — *The Queen contra H.M. Treasury ex-parte British Telecommunications plc.* e consta do seguinte: “1. Um Estado-membro não pode, ao proceder à transposição da directiva, determinar os serviços de telecomunicações excluídos do âmbito de aplicação da Directiva 90/531/CEE do Conselho, de 17 de Setembro de 1990, relativa aos procedimentos de celebração de contratos de direito público nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações, por força do nº 1 do artigo 8º, prerrogativa essa de que gozam as entidades adjudicantes. 2. A condição, instituída no nº 1 do artigo 8º da Directiva 90/531, de que ‘outras entidades tenham a possibilidade de oferecer os mesmos serviços na mesma área geográfica em condições substancialmente idênticas’, deve ser precedida tanto no plano jurídico como no dos factos, tomando designadamente em consideração todas as características dos serviços em causa, a existência de serviços de substituição, as condições de preço, a posição dominante no mercado da entidade adjudicante, bem como eventuais condicionalismos legais. 3. O direito comunitário não obriga o Estado-membro que, ao transpor a Directiva 90/531 para o direito nacional, tenha ele próprio determinado os serviços de uma entidade adjudicante dela excluídos nos termos do artigo 8º, a indemnizar essa entidade pelos prejuízos por ela eventualmente sofridos em consequência do erro assim cometido” (in boletim “*Actividades*”, nº 10/96, página 3).

Ainda uma brevíssima referência aos processos junto do Tribunal que tiveram um desfecho de absolvição ou de não deferimento de medidas provisórias. Neste último caso, há a referir a posição negativa ao deferimento de tais medidas produzidas nos **Processos 45/87 R (Comissão contra Irlanda)**¹¹ e **C-87/94 R (Comissão contra Reino da Bélgica)**¹², sendo que, em ambos os casos, se não verificavam cumulativamente as condições indicadas no artigo 83º, nº 2, do Regulamento de Processo junto do Tribunal, ou sejam, as circunstâncias justificativas da urgência (e, em especial, impedir um prejuízo grave e irreparável) e da existência de fundamentos de facto e de direito que, à primeira vista, justifiquem a adopção da medida.

Em decisões finais, refira-se a não condenação de Portugal no caso que envolveu um concurso para fornecimento de equipamento telefónico para o Aeroporto de Lisboa (**Processo C-247/89, Comissão contra República Portuguesa**)¹³, e, em resultado da qual, a acção interposta pela Comissão, pelo facto deste concurso não ter sido objecto de publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, foi considerada improcedente. O Tribunal considerou que a ANA, Aeroportos e Navegação Aérea, EP, era uma empresa do sector dos transportes, pelo que estava fora do alcance das normas da Directiva 77/62/CEE, que governava a coordenação de procedimentos no âmbito dos contratos públicos de fornecimento. Contudo, não confirmou que o facto de a ANA ser uma empresa pública constituída ao abrigo do Decreto-Lei nº 260/76, de 8 de Abril, a afastava da possibilidade de ser parte pública num contrato deste tipo.

No **Processo C-296/92 (Comissão contra República Italiana)**¹⁴, verificou-se a disparidade entre as razões aduzidas no parecer fundamentado (da fase pré-contenciosa) e as da petição apresentada pela Comissão junto do Tribunal. A acção foi, assim, julgada inadmissível, nos termos aplicáveis aos processos enquadráveis no artigo 169º do Tratado CEE. Outros processos são identificáveis em que houve condenação, mas não por todos os fundamentos adiantados na propositura das respectivas acções, muitos dos quais foram considerados improcedentes.

¹¹ *Colectânea*, volume 1987, a partir da página 1369. decisão tomada a 13 de Março de 1987.

¹² *Colectânea*, volume 1994, a partir da página 1-1395. decisão tomada a 22 de Abril de 1994.

¹³ *Colectânea*, volume 1991, a partir da página 1-3659. sentença de 11 de Julho de 1991.

¹⁴ *Colectânea* volume 1994, a partir da página 1-1. sentença de 12 de Janeiro de 1994.

*

Por último, e por necessidade de completar o quadro das decisões judiciais sobre a disciplina dos contratos públicos, cabe-nos referir a especial situação da disputa ocorrida entre o Parlamento Europeu e o Conselho, a propósito da extensão por este a empresas norte-americanas das prerrogativas estabelecidas na Directiva 90/531/CEE, sobre contratos públicos nos sectores da água, energia, transportes e telecomunicações. O resultado deste processo, o **C-360/93, Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia**, que mereceu decisão a 7 de Março de 1996 (e cuja sentença está reproduzida no boletim "*Actividades*", nº 7/96, a partir da página 15) foi a anulação das Decisões do Conselho que concretizaram tais regras, nestes termos: "As decisões 93/323/CEE do Conselho, de 10 de Maio de 1993, respeitante à celebração do Acordo sob a forma de memorando de acordo entre a Comunidade Económica Europeia e os Estados Unidos da América relativo à adjudicação de contratos públicos e 93/324/CEE do Conselho, de 10 de Maio de 1993, relativa à extensão do benefício das disposições da Directiva 90/531/CEE em relação aos Estados Unidos da América, são anuladas". O Parlamento havia contestado a competência do Conselho para aprovar sozinho tais normas, invocando simplesmente o artigo 113º do Tratado CEE, quando estas Decisões revogavam normas em vigor (as da própria Directiva 90/531/CEE) que haviam sido produzidas em cooperação com o Parlamento Europeu.

Lisboa, Janeiro de 1997

DOCUMENTOS

TRIBUNAL DE CONTAS AUSTRIACO
*- alargamento das competências de controlo e de auditoria dos organismos de representação profissional**

* «Élargissement des compétences de contrôle et de vérification de la Cour des Comptes autrichienne». publicado in EUROSAI NEWSLETTER, nº 1, abril 1997. Tradução de Lúcia Belo, Gabinete de Estudos

O Tribunal de Contas austríaco é, desde 1 de Janeiro de 1997 e no seguimento de uma alteração da Constituição Federal, responsável pela auditoria da gestão orçamental e económica dos «organismos de representação profissional», a saber os organismos que representam as diferentes instâncias profissionais.

Nos termos da legislação em vigor, é obrigatória a inscrição nestes organismos de representação, assim como o pagamento da respectiva quota. Sendo que esta obrigação é imposta à quase totalidade das empresas geridas de acordo com o direito privado — incluindo as sociedades agrícolas — e sobretudo às pessoas físicas que exercem profissões liberais (médicos, advogados, arquitectos, ...), bem como aos trabalhadores, com excepção dos funcionários públicos, o Parlamento austríaco julgou por bem estabelecer um controlo externo e independente à gestão orçamental e económica dos organismos de representação profissional.

Para o Tribunal de Contas, este alargamento do âmbito do controlo constitui prova da confiança e da muita consideração que o legislador (o Parlamento) reconhece às actividades realizadas pelo Tribunal. Ao mesmo tempo, tendo em conta o grande número de instituições regionais dos diversos organismos de representação profissional, as novas funções conferidas ao Tribunal de Contas constituem um enorme desafio em termos de organização e implementação, ao qual não poderá fazer frente sem um considerável aumento do número de efectivos envolvidos no controlo e nas tarefas de auditoria.

*A LIBERALIZAÇÃO DOS MERCADOS PÚBLICOS NO QUADRO
DO MERCADO ÚNICO E A SUA ABERTURA ÀS P.M.E. (*) (**)*

(*) Seminário dos dias 14 e 15 de Janeiro de 1994. JOCE C 326/6 - 03.12.93 - Versão francesa

(**) Tradução de "Consultores Profissionais de Línguas", com revisão técnico-jurídica de Maria Alexandra Mesquita

I. INTRODUÇÃO

Os contratos celebrados pelos poderes públicos e pelas entidades que operam nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações, chamados “Mercados Públicos¹”, constituem um instrumento económico considerável, uma vez que já representavam, em 1990, 305 mil milhões de ecus, ou seja, cerca de 8% do Produto Interno Bruto da Comunidade, ou ainda 55% do consumo público que, num montante de 595 mil milhões de ecus, representa ele próprio 14,4% do PIB comunitário.

Uma verdadeira abertura do Mercado Interno só poderá ser realizada se todas as empresas tiverem iguais oportunidades de participação em tais mercados públicos. Para atingir esse objectivo, a Comunidade estabeleceu um quadro legislativo que abrange os mercados públicos de obras públicas, fornecimentos e serviços.

Não se tratava de criar um conjunto exaustivo de regras na matéria, mas sim de clarificar, mediante um certo número de disposições quanto a procedimentos e princípios já contemplados no Tratado. Fiscalizada pela Comissão e interpretada pelo Tribunal de Justiça, esta legislação já deu origem a uma doutrina e a uma jurisprudência que completam utilmente o dispositivo inicial.

Mas a adopção e o cumprimento do quadro legislativo criado pelas directivas não permitem, por si sós, realizar a abertura do mercado interno. Foi por esse motivo que a Comissão se empenhou no prosseguimento de um certo número de acções complementares, visando a transparência dos processos.

¹ O conceito “Mercados Públicos” que tem vindo a ser adoptado na âmbito da União Europeia parece resultar de uma tradução à letra da expressão francesa “*Marchés Publics*”. Afigura-se-nos, porém, mais adequada a expressão “**contratação pública**”, não no sentido de contratos de direito público, mas no sentido de contratos celebrados pelas entidades públicas identificadas nas directivas, qualquer que seja a sua natureza jurídica. Para a coerência do texto mantivemos, no entanto, a expressão mercados públicos. Fica a advertência.

1. DIREITO COMUNITÁRIO DOS MERCADOS PÚBLICOS

As fontes normativas na matéria são, por um lado, os princípios do Tratado de Roma e, por outro, as orientações que põem em prática esses mesmos princípios.

1.1. Obrigações do Tratado de Roma

Várias das **disposições do Tratado** dizem respeito aos mercados públicos:

- a) proibição de discriminações com base na nacionalidade (cf. Artigo 7º, parágrafo 1º).
- b) proibição de restrições à venda de produtos (cf. Artigo 30º), que se aplica igualmente a qualquer medida que tenha um “efeito equivalente”, noção interpretada pelo Tribunal de Justiça como abrangendo **qualquer medida susceptível de constituir obstáculo, de forma directa ou indirecta, efectiva ou potencialmente, ao comércio intra-comunitário** (cf. os casos “*Dundalk*”² “*Du Pont de Nemours*”³)
- c) liberdade de estabelecimento dos naturais de um Estado membro noutros Estados (cf. Artigos 52º e segs.).
- d) para os naturais dos Estados membros, a liberdade de realizar prestações de serviços noutro Estado membro da Comunidade (cf. Artigos 59º e segs.), ilustrada pela decisão do Tribunal no caso “*Re Data Processing*”.⁴

² Caso 45/87. Comissão contra a Irlanda. (Decisão de 22/09/1988. *Compilação* 1988. pág. 4929).

³ Caso C-21/88. du Pont de Nemours Italiana Spa contra Unita Sanitaria Locale n° 2. de Carrara. (Decisão de 20/03/1990. *Compilação* 1990. p.1-0889). Artigo 177º. Tratado CEE.

⁴ Caso C-3/88. Comissão contra a República Italiana. (Decisão de 5/12/1989. *Compilação* 1989. pág. 4035).

1.2. Directivas respeitantes aos “Mercados Públicos”

Para completar as obrigações gerais do Tratado, a Comunidade elaborou um sistema completo de directivas tendentes a assegurar a transparência dos processos de concorrência no domínio dos mercados públicos. Tais orientações não têm por objectivo conciliar todas as disposições nacionais em matéria de mercados públicos, mas tão somente coordenar os procedimentos que cada Estado membro deve utilizar na contratação pública cujo montante seja igual ou superior a um certo limite, incluindo nesses mesmos procedimentos um mínimo de regras de boa conduta.

1.2.1. Regime previsto para os sectores clássicos

Para as “**Obras Públicas**” e os “**Fornecimentos**”, as directivas de base, adoptadas em 1971⁵ e 1977⁶, várias vezes alteradas, acabam de ser retomadas em duas directivas ditas de “codificação”⁷. Para os “**Serviços**”⁸, entrou em vigor uma directiva específica no dia 01/07/1993.

Regra geral, estas directivas comportam de hoje em diante disposições harmonizadas, exceptuando algumas particularidades no que respeita aos serviços. Estas disposições impõem a publicação de avisos de concurso no JOCE, fixam as condições de recurso aos três tipos autorizados de processo (aberto, restrito e negociado), proibem qualquer discriminação e determinam os critérios a utilizar na selecção dos candidatos e na atribuição das adjudicações.

⁵ Directiva 71/305/CEE (JOCE nº L 185, de 16/08/1971). Directiva 89/440/CEE (JOCE, L 210, de 21/07/1989), e Directiva 93/36/CEE (JOCE nº L 199, de 09/08/1993), contendo indicações quanto à coordenação de procedimentos no que respeita à adjudicação de obras públicas.

⁶ Directiva 77/62/CEE (JOCE nº L 13, de 15/01/1977), Directiva 80/767/CEE (JOCE nº L 215, de 18/08/1980). Directiva 88/295/CEE (JOCE L 127, de 20/05/1988) e Directiva 93/36/CEE (JOCE nº L 199, de 09/08/1993), contendo indicações quanto à coordenação de procedimentos no que respeita à adjudicação pública de fornecimentos.

⁷ Directiva 93/36/CEE, para os fornecimentos, e 93/37/CEE para as obras públicas, publicadas no JOCE L 199, de 14/06/1993.

⁸ A Directiva 92/50/CEE (JOCE nº L 209, de 24/07/1992), contendo indicações quanto aos procedimentos para adjudicação pública de serviços.

1.2.2. Regime previsto para a **água, a energia, os transportes e as comunicações**.

Estes sectores tinham sido “excluídos” da aplicação das directivas tradicionais devido a um conjunto de considerações políticas e jurídicas. A Directiva 90/531⁹ permitiu abranger igualmente estes sectores, dando-lhes no entanto, uma maior flexibilidade no cumprimento das regras de transparência e de concorrência. Assim:

- 1) A abertura de concurso pode efectuar-se, não somente pela publicação de um aviso para entrega de propostas, mas também por um aviso periódico indicativo ou pela publicação de um aviso informando da existência de um sistema de qualificação.
- 2) As entidades adjudicantes podem escolher livremente a aplicação do procedimento: aberto, restrito ou negociado.

1.2.3. Directivas sobre “**Recursos**”

As directivas que fixam as modalidades de procedimento no que respeita aos mercados públicos foram completadas por dois outros textos que regem os meios de recurso. A consulta destes textos deve estar à disposição das partes que possam vir a considerar-se lesadas.

1.4. Adaptação das directivas sobre “**Mercados Públicos**”

1.4.1. Os meios de adaptação

O artigo 189^o do Tratado, na seu parágrafo terceiro, dispõe que a “directiva” se aplica a qualquer Estado membro no que respeita aos resultados a atingir, deixando às instâncias nacionais completa liberdade de acção quanto à forma e meios a utilizar para o conseguir.

⁹ Directiva 90/531/CEE (JOCE L 297, de 29/10/1990) relativa aos procedimentos a observar quanto a adjudicações públicas nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações.

Os Estados membros dispõem de uma margem de manobra teoricamente importante, mas que se encontra limitada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, que impõe a criação de um quadro legislativo transparente no domínio em questão¹⁰, de maneira que todas as pessoas implicadas possam conhecer a totalidade dos seus direitos e, se for caso disso, fazer uso deles em instâncias judiciais nacionais¹¹.

Ora acontece que a transposição para o direito nacional é, por vezes, pouco ajustada ao espírito e à letra das directivas e não tem o carácter obrigatório exigido. É por isso que cada disposição adoptada no plano nacional deve ser examinada em profundidade pela Comissão, a fim de verificar se é compatível com as directivas, considerando as comunicações que os Estados membros são obrigados a fazer no momento de cada adaptação.

A ausência de comunicação das disposições nacionais e a proliferação de textos legislativos e regulamentares, muitas vezes parciais e/ou incompletos, constituem as principais dificuldades desta missão de fiscalização que, apesar de tudo, se mostra indispensável.

1.4.2. Ausência de transposição das Directivas: a doutrina do “efeito directo”

Para serem aplicáveis, as directivas devem ser transpostas para o direito nacional. Mas pode acontecer que esta transposição não tenha sido efectuada antes da data limite prevista. Nesse caso, a jurisprudência do Tribunal permite mandar aplicar a teoria dita do “efeito directo”, que foi utilizada principalmente nos casos “*Beentjes*”¹² e “*Fratelli Costanzo*”¹³.

Estas decisões do Tribunal estabelecem o princípio geral segundo o qual *qualquer disposição de uma directiva clara e incondicional pode ter um efeito directo*.

¹⁰ Caso C-339/86: Comissão contra a Holanda. Decisão de 15/03/1990.

¹¹ Casos C-13/90, C-14/90 e C-64/90: Comissão contra a República francesa. Decisão de 01/10/1991.

¹² Caso 31/87, obra citada, nota 1.

¹³ Caso 103/88, obra citada, nota 12.

Finalmente, o Tribunal consagrou, no caso “*Francovich & Bonifaci*”¹⁴, o princípio segundo o qual os Estados membros devem reparar os prejuízos causados aos particulares por uma violação do direito comunitário devida à não transposição ou incorrecta adaptação de uma directiva.

1.4.3. Uma adaptação difícil

De uma maneira geral, a transposição das directivas sobre mercados públicos revela-se difícil. Desde a adopção das primeiras directivas, mais de 52 acções formais por incumprimento das obrigações que incumbem aos Estados membros nos termos do Tratado da CEE, tiveram de ser instauradas pela Comissão. Estas acções por incumprimento baseiam-se no artigo 169º do Tratado e correspondem quer a transposições tardias, quer a adaptações desajustadas ao espírito e à letra da directiva. A maior parte destas acções puderam ser arquivadas antes de o Tribunal de Justiça as conhecer. No entanto, presentemente, 25 casos estão ainda pendentes de decisão.

Além disso, convém sublinhar que os Estados recém admitidos beneficiam, por vezes, de períodos de transição quando as directivas mais recentes não atingiram ainda a data limite prevista para a sua transposição e a complexidade das directivas respeitantes aos sectores anteriormente ditos “excluídos” ou as directivas que regulam os “recursos”, para os quais os problemas de adaptação são, consequentemente, de mais difícil solução podendo dar origem a novos recursos por incumprimento.

¹⁴ Casos C-6/90 e C-9/90: *Francovich e Bonifaci contra a República italiana*. (Decisão de 19/11/1991. *Compilação* 1991. p.1.-5357). Artigo 177 Tratado CEE.

II. A JURISPRUDÊNCIA

As interpretações do Tribunal de Justiça e as dos tribunais nacionais trouxeram esclarecimentos e determinações sobre um certo número de pontos difíceis de interpretar.

II.1. Jurisprudência do Tribunal de Justiça

Entre os numerosos casos submetidos ao Tribunal de Justiça, os mais significativos em matéria de mercados públicos permitiram clarificar os pontos seguintes:

II.1.1 Interpretação funcional da noção de Estado

Aquando do caso “*Beentjes*”¹⁵, o Tribunal considerou que a noção de Estado deveria receber uma interpretação funcional e esclareceu que qualquer organismo cuja *“composição e funções estejam previstas na lei e que dependa dos poderes públicos quanto à nomeação dos seus membros pela garantia das obrigações resultantes dos seus actos e pelo financiamento dos contratos públicos de cuja adjudicação está encarregado, deve ser considerado como dependente do Estado, ainda que dele não faça formalmente parte*¹⁶.

II.1.2. Justificação do recurso por comum acordo

As directivas sobre “*Obras Públicas*” e “*Fornecimentos*” prevêem a possibilidade de proceder às adjudicações públicas por meio de um processo negociado em situações excepcionais, principalmente nos casos de *urgência imperiosa*. Para o Tribunal de Justiça, estas derrogações devem ser objecto de uma interpretação rigorosa recusando-se a admitir esse procedimento negociado quando o Estado membro implicado

¹⁵ Caso 31/87: Gebroeders Beentjes B.V. contra a Holanda (Decisão de 20/09/1988. *Compilação* 1988, p. 4635). Artigo 177 Tratado CEE.

¹⁶ Caso 31/87, parágrafo 12.

não fornecesse a prova da existência de “*urgência imperiosa*” (caso 199/85), assim como nos casos em que a urgência não resultasse de acontecimentos imprevisíveis para a entidade adjudicante (casos “*La Spezia*”¹⁷ e “*Université Complutense*” de Madrid¹⁸).

II.1.3. Condições de estabelecimento num Estado membro.

Quando da apreciação do caso “*Transporoute*”¹⁹, o Tribunal recordou que a ausência de autorização de estabelecimento num Estado membro não permite a rejeição da candidatura duma empresa.

II.1.4. Propostas de preços anormalmente baixos

As directivas autorizam as entidades adjudicantes a rejeitar as propostas cujos preços apresentem manifestamente um carácter anormalmente baixo em relação à prestação exigida. Não obstante, esta entidade é obrigada, antes de feita a adjudicação, a convidar o proponente a apresentar uma justificação para a sua proposta “*anormalmente baixa*” e a conceder-lhe um prazo razoável para apresentar dados precisos complementares. Por conseguinte, o Tribunal considerou, no caso das obras do “*Estádio de futebol de Milão*” que a exclusão oficiosa baseada em critérios matemáticos devia considerar-se proibida.

II.1.5. Regras aplicáveis no domínio técnico

As directivas permitem às entidades adjudicantes definir as especificações técnicas com referência a normas apropriadas e fixam a ordem de preferência à qual convém fazer menção. É esta a razão pela qual

¹⁷ Caso 194/88/R: Comissão contra a República italiana. (Decisão de 27/09/1988. *Compilação* 1988, p. 5647)

¹⁸ Caso C-24/91: Comissão contra o Reino de Espanha (Universidade de Madrid Complutense). (Decisão de 18/03/1992. *Compilação* 1992, p.1 - 1989).

¹⁹ Caso 76/81: S.A. Transporoute et Travaux contra Ministro das Obras Públicas. Artigo 177 Tratado CEE. Decisão de 10/02/1982: *Compilação* 1982, p. 0417). Artigo 177 Tratado CEE.

o Tribunal decidiu (caso “*Dundalk*”²⁰) que tal referência às normas nacionais não se justificava quando existia uma norma internacional dando as mesmas garantias.

II.1.6. Verificação da aptidão dos proponentes

As directivas aconselham que a adjudicação pública se faça depois de verificada a aptidão dos candidatos, a partir de uma lista de critérios sobre a sua capacidade económica, financeira e técnica. A entidade adjudicante deve referir os critérios a que dá preferência de entre os mencionados, assim como as referências probatórias diferentes das que são indicadas na directiva, e que os candidatos entendam obter (cf. Caso “*Bellini*”²¹). Daqui resulta que *uma entidade adjudicadora não pode efectuar a verificação da aptidão dos candidatos senão baseada em critérios assentes na capacidade técnica*²².

II.1.7. Proibição de reserva, em proveito de empresas nacionais ou regionais, de uma parte dos mercados públicos

O Tribunal de Justiça afirmou, em várias decisões, que nenhuma preferência poderia ser concedida a empresas regionais ou nacionais, o que proíbe às entidades adjudicantes obrigarem o concessionário a confiar uma parte dos trabalhos a empresas regionais (cf. Caso C-360/89²³) ou reservarem a participação para certos grupos de empresas (cf. caso do “*Jogo do Loto*”²⁴).

²⁰ Caso 45/87. obra citada. nota 5.

²¹ Casos 27/28 e 29/86: A Sociedade por acções de direito italiano Ing Bellini contra a Régie des Bâtiments. (Decisão de 09/07/1987. *Compilação* 1987. p. 3347). Artigo 177 Tratado CEE.

²² Caso 31/87. considerando 17.

²³ Caso C-360/89: Comissão contra a República italiana. (Decisão de 03/06/1992)

²⁴ Caso C-272/91-R: Comissão contra a República italiana. (Decisão de 03/01/1992)

II.1.8. Princípio da igualdade de tratamento a todos os proponentes.

Embora este princípio não esteja expressamente mencionado nas directivas, o Tribunal de Justiça julgou recentemente (caso “*Storebaelt*”²⁵) que *o dever de respeitar o princípio da igualdade de tratamento para com todos os proponentes corresponde à própria essência da directiva sobre “Obras públicas”*.

II.1.9. Suspensão de uma decisão ilegal

O Tribunal pode suspender não somente uma decisão ilegal, mas também os contratos já celebrados em aplicação dessa decisão. Por isso, no caso do “*Jogo do Loto*”, o Tribunal de Justiça impôs à República Italiana que tomasse todas as medidas necessárias à suspensão dos efeitos causados pela decisão do Ministério das Finanças, assim como a execução do contrato celebrado com a Lottomatica (a sociedade exploradora), uma vez que o processo de adjudicação prosseguira, com a oposição da Comissão, com a manutenção da cláusula que tinha por objectivo reservar essa adjudicação para empresas públicas italianas ou filiais suas.

II.2. Jurisprudência nacional

Existem grandes disparidades entre os Estados membros no que respeita à possibilidade de recurso contra processos de adjudicação no âmbito dos mercados públicos e no que toca às decisões que recaíram sobre esses recursos. As disposições específicas adoptadas pela Comunidade têm por objectivo assegurar um mínimo de uniformidade nesta matéria.

Presentemente, não é possível fazer um balanço da contribuição das jurisdições nacionais, tendo em conta a adaptação ainda parcial das directivas sobre “recursos”, a sua recente entrada em vigor e a inexistência de uma informação sistemática da Comissão sobre o conteúdo das decisões adoptadas pelos órgãos de recurso ou pelos tribunais nacionais.

²⁵ Caso C-243/89. Comissão contra o Reino da Dinamarca. (Decisão de 22/06/1993).

IV. A DOCTRINA DA COMISSÃO²⁶

Logo que se sintam lesadas pela decisão de uma entidade adjudicante, as empresas que pretendam fazer valer os seus direitos podem apresentar recurso perante o tribunal nacional competente ou, então, simultaneamente, e sem que esse recurso seja uma condição necessária, apresentar queixa junto da Comissão. Essa queixa pode ser tratada confidencialmente e não implica nenhuma despesa de processo.

Numerosas acções são assim levantadas pela Comissão. A maioria não chega ao Tribunal de Justiça, uma vez que obtêm uma resolução satisfatória numa fase relativamente precoce do processo. Foram elas que deram origem à “doutrina” da Comissão.

IV.1 Número e natureza dos casos tratados

A julgar pela natureza e pelo número de queixas apresentadas, pode dizer-se que as empresas estão cada vez mais sensibilizadas para os problemas que podem encontrar quando se candidatam aos concursos no âmbito dos mercados públicos. Elas mostram-se muito mais interessadas do que anteriormente pelos mercados públicos postos a concurso nos outros Estados membros e estão melhor informadas quanto aos seus direitos parecendo ter compreendido que podem dirigir-se à Comissão para os fazer respeitar.

As queixas que se referem a infracções puramente formais estão a dar lugar a infracções mais significativas, relacionadas com divergências de interpretação das próprias directivas. Contudo, muito ainda está por fazer, principalmente nos sectores anteriormente excluídos das directivas, para convencer as partes lesadas de que têm mais interesse na contestação das práticas discriminatórias do que no respeito pela lei do silêncio.

²⁶ Com certeza, por lapso, foi omitido o número III deste relatório, uma vez que a numeração das páginas está correcta e não se descortina incoerência no texto. Nota da revisão.

IV.2. Principais pontos da doutrina da Comissão

IV.2.1. Noção de obra

A propósito de vários casos de infracção, principalmente no que respeita à construção de matadouros, a Comissão teve oportunidade de se exprimir sobre a *noção de obra e a proibição de fraccionar uma adjudicação em lotes*, com o objectivo de a subtrair à aplicação das directivas. Após publicação, pelo Estado membro implicado, de uma circular esclarecendo a noção de obra e dando um certo número de exemplos em apoio dos seus comentários, a Comissão pôde arquivar o processo.

IV.2.2 Inscrição num registo profissional

Em vários casos de infracção tratados pela Comissão, a entidade adjudicante exigia, por vezes, em aplicação de uma lei nacional, uma *inscrição num registo profissional* do país membro a que pertencia essa mesma entidade. Ora, na opinião da Comissão, se a inscrição num registo profissional de empresários pode ser exigida num Estado membro, não podem excluir-se as inscrições que teriam sido feitas num registo oficial de empresários de outro Estado membro, as quais devem ser reconhecidas e tomadas em consideração.

IV.2.3 Condições de participação não previstas pelas directivas

Condições extraordinárias, não previstas pelas directivas, são por vezes exigidas aos proponentes para tomarem parte numa reunião de consulta. Estas exigências dizem respeito, por exemplo, à *utilização de produtos de uma determinada origem*; à *obrigação de mencionar antecipadamente que o candidato está de acordo com o pagamento de compensações económicas*; à *obrigação de indicar o número de horas de trabalho directo efectuadas tanto no Estado membro da entidade adjudicadora como no estrangeiro*; à *obrigação de indicar a natureza e o valor dos produtos regulamentados pela “I&D” (Investigação e Desenvolvimento) nacional*; à *natureza e valor dos produtos para os quais seria importante a obtenção de uma referência nacional*; à *obrigação de domínio da língua do Estado membro pelo pessoal que trabalha nos locais das obras a executar*. Em todos estes casos, a Comissão conseguiu que fossem retiradas as cláusulas contestadas.

IV.2.4 Discriminações em benefício de empresas nacionais

Sempre que disso teve conhecimento, a Comissão opôs-se à manutenção de cláusulas de carácter discriminatório para com empresas não nacionais ou não regionais. Tais cláusulas são frequentemente inseridas nas condições de participação sob uma das formas seguintes: **indicação do montante das obras efectuadas na região; redução da caução mínima de garantia para as empresas nacionais; obrigações de reserva de uma percentagem mínima de trabalhos para as empresas regionais; obrigação de utilizar exclusivamente materiais fabricados e entregues por empresas instaladas na província onde as obras vão ser realizadas; aplicação de um coeficiente de majoração aos produtos provenientes de outros Estados membros; preferência concedida a empresas que têm laços pessoais, reais e económicos com a região onde as obras vão ser realizadas.**

O princípio em questão permite igualmente opor-se à utilização de cláusulas discriminatórias respeitantes às empresas de um mesmo Estado membro.

Em todos estes casos de infracção, a Comissão conseguiu que fossem suprimidas dos avisos de concurso as cláusulas em questão, assim como o envio, da parte do Governo respectivo, de uma circular explicativa.

IV.2.5 Regras técnicas nacionais

No domínio técnico, a Comissão conseguiu, recorrendo a processos por infracção, obter da parte das entidades adjudicantes uma aplicação objectiva e não discriminatória das suas exigências no plano técnico. As referências às *regras técnicas nacionais* ou a marcas específicas puderam ser proibidas. No entanto, em casos excepcionais, a Comissão tolera que seja feita referência a uma marca específica, desde que a menção “**ou equivalente**” figure ao lado dessa indicação de marca.

IV.2.6 Condições de entrega das propostas

A Comissão qualificou como dissuasoras e discriminatórias as medidas tomadas por certas entidades adjudicantes a respeito de empresas de outros Estados membros, materializadas na exigência da en-

trega de propostas em mão própria, excluindo qualquer outro meio de transmissão, proibindo tal prática.

IV.2.7 Protecção dos interesses essenciais da segurança do Estado

Entre as excepções à obrigação de aplicação das regras de publicidade e entre os casos em que a possibilidade de recurso ao processo negocial está previsto nas directivas, figura a existência de medidas particulares de segurança ou de *protecção dos superiores interesses da segurança do Estado* membro.

A Comissão adoptou uma interpretação rigorosa destas disposições e recusou essa justificação no caso de um Estado membro que tinha de comprar barcos de patrulha e de vigilância portuária, assim como no caso da compra de mobiliário para uma Representação Permanente e para um Consulado.

IV.2.8 Garantias financeiras fornecidas pelas empresas

Para comprovação da capacidade financeira e económica duma empresa, a Comissão considerou que a exigência de referências bancárias provenientes de uma instituição de crédito estabelecida no território do Estado membro da entidade adjudicante era contrária às disposições e ao espírito das directivas sobre mercados públicos, assim como ao artigo 59º do Tratado de Roma. Efectivamente, tal exigência constitui um obstáculo à actividade profissional dos empresários oriundos de outros Estados membros.

A Comissão considerou igualmente como contrário ao direito comunitário o facto de certas entidades adjudicantes reservarem para si próprias o direito de recusar propostas quando a empresa à qual uma adjudicação poderia ser atribuída não poder fornecer garantia ou caução emitida por um estabelecimento de crédito sediado no Estado membro no qual as obras devam ser realizadas.

A acção da Comissão permitiu pôr termo a estas práticas.

V. ACÇÕES EM PROVEITO DA TRANSPARÊNCIA

A Comissão não se contentou com a sua intervenção no plano legislativo ou contencioso. Empenhou-se também noutras acções para melhorar a transparência, intervindo sobretudo nos domínios da formação dos responsáveis pelas entidades adjudicantes ou pelas empresas, da uniformização das informações publicadas e da melhoria da informação sobre os mercados públicos.

V.1 Formação

V.1.1 Seminários de informação organizados pela Comissão

A ideia de um vasto programa de seminários de informação para todas as pessoas implicadas nos mercados públicos remonta ao ano de 1988. Trezentos e oito seminários foram realizados em 1992 e 1993 (154 para as entidades adjudicantes, 154 para as empresas) reunindo, no total, perto de 50 000 decisores ou profissionais do conjunto dos países da Comunidade, aos quais foram apresentadas as principais disposições do direito comunitário sobre mercados públicos (artigos do Tratado e directivas), principalmente através da projecção de uma cassete vídeo exemplificadora dos principais aspectos da política comunitária.

V.1.2 Outras acções de formação

A necessidade de prosseguir com acções de informação visando uma verdadeira formação das pessoas directamente interessadas manifestou-se muito rapidamente. É evidente que a Comissão não tem como vocação tornar-se ela própria um organismo de formação. Foi por isso que manifestou muito interesse logo que viu desenvolverem-se tais actividades no plano nacional, no quadro das estruturas não ligadas a uma profissão particular, como a associação "*Verso l'Europa*", criada em Itália no dia 31/10/92, que pôde beneficiar do apoio da Comunidade para o seu lançamento. **A Comissão esforçar-se-á para apoiar qualquer iniciativa análoga nos outros Estados membros.**

V.2 Uniformização das informações publicadas sobre mercados públicos

V.2.1 Formulários

Para que as informações sobre mercados públicos sejam mais fáceis de traduzir, transmitir, ler e compreender, a Comissão esforça-se por promover a utilização de formulários estandardizados com vista à uniformização dos modelos de aviso de concursos públicos, impostos pelas directivas. Os primeiros formulários uniformizados foram publicados em 1991²⁷. A publicação²⁸ dos formulários a utilizar pelas entidades implicadas, com a entrada em vigor da directiva 90/531/CEE teve lugar nos finais de 1992. Os últimos deverão ser publicados muito brevemente.

O objectivo último é fundir esses formulários e fazê-los acompanhar por um guia de utilização em suporte magnético para utilização dialogada em computador.

V.2.2 Vocabulário

A utilização de um vocabulário único para descrever o objecto dos avisos de abertura de concurso, publicados no JOCE permite reduzir consideravelmente o risco de uma má tradução e aumenta a transparência, já que todos os potenciais candidatos beneficiam da mesma informação. Para esse efeito, a Comissão desenvolveu um vocabulário para os mercados públicos (CPV). Esta nomenclatura, que contém a classificação dos produtos por actividade (CPA) recebeu, na sua versão provisória, um acolhimento muito bom por parte das associações profissionais. Ela será publicada, no início de 1994, no JOCE/S, na sua forma definitiva, como documento de acompanhamento de uma “Recomendação da Comissão”.

²⁷ JOCE S 217. de 16 de Novembro de 1991. consagrado exclusivamente à publicação de um “Apêndice à recomendação 91/561/CEE da Comissão. de 24 de Outubro de 1991, respeitante à uniformização dos avisos de adjudicação pública.

²⁸ JOCE S-252 A. de 30 de Dezembro de 1992.

V.3 Aperfeiçoamento da informação sobre os mercados públicos

O aperfeiçoamento da informação sobre os mercados públicos é uma condição indispensável para a abertura do Mercado Interno. Pode efectuar-se pela melhoria quer dos sistemas de transmissão ou de intercâmbio de dados, quer da qualidade das informações comunicadas.

V.3.1 Identificação das entidades adjudicantes

A Comissão empenhou-se na realização de um estudo para identificação das entidades adjudicantes e adjudicatárias sujeitas às directivas sobre os mercados públicos. O objectivo é duplo: por um lado, assegurar que elas respeitem inteiramente a sua obrigação de mandar publicar no JOCE todas as adjudicações que lançam, superiores aos limites comunitários e, por outro, levar ao conhecimento das empresas, dos fornecedores e dos prestadores de serviços a lista de todos os seus potenciais compradores. Este estudo deverá iniciar-se antes do fim do ano.

V.3.2 Aperfeiçoamento do sistema de intercâmbio de dados

A transmissão das informações à OPOCE e a sua publicação escrita no JOCE aumentam consideravelmente o tempo de divulgação junto dos interessados. É por essa razão que a Comissão estuda com a OPOCE a possibilidade de realizar trocas de dados informatizados (EDI), entre computadores pertencentes a sociedades independentes.

O estudo de exequibilidade feito em 1992²⁹ permitiu revelar³⁰ que é necessário um certo número de condições para que os EDI possam ser realizados nos mercados públicos. Estas condições parecem estar actualmente preenchidas em certos países onde serão levados a cabo estudos piloto. Os seus resultados permitirão tomar a decisão final com pleno conhecimento de causa.

²⁹ Informação dos Comitês Consultivos pelos documentos CCO/92/76 e CC/92/75.

³⁰ Relato aos Comitês Consultivos pelos documentos CCO/93/21 e CC/93/24

V.4 O projecto SIMAP³¹

A publicação dos avisos de concurso no JOCE representa apenas uma parte das informações necessárias às diferentes partes interessadas na adjudicação e execução de um contrato. Um estudo levado a efeito a pedido da Comissão mostrou que era possível melhorar a qualidade e fiabilidade das informações existentes, utilizando uma estrutura que serviria de retransmissor para fazer entrar no sistema dados homologados. Mostrou também que poderiam ser encontradas vantagens no alargamento do campo de dados disponíveis sobre as mercados públicos, criando um verdadeiro sistema de informação.

O sistema de informação sobre os mercados públicos (SIMAP) deveria responder a este duplo objectivo. Para o conseguir, o SIMAP apoiar-se-ia em retransmissores de entrada de dados obrigatórios, colhendo as informações junto das entidades adjudicantes e transmitindo-as à OPOCE para publicação. Esses retransmissores, organizados a nível territorial e/ou sectorial, permitiriam o encaminhamento da informação obrigatória, de uma forma organizada e uniformizada. Eles permitiriam igualmente, graças aos seus contactos com as entidades adjudicatárias, a diminuição do número de pedidos não publicados de apresentação de propostas. Como complemento desses retransmissores, fornecedores de serviços tratariam a informação adicional e associada, realizando em conjunto com as empresas a junção informática dos dados recolhidos.

O projecto SIMAP poderia entrar brevemente numa fase de testagem, graças à realização de operações piloto com alguns fornecedores de informação de diferentes países que já possuem a infra-estrutura tecnológica indispensável nos aspectos materiais, informáticos e organizativos. A decisão respeitante ao lançamento destes estudos piloto deveria ser tomada antes do fim do ano de 1993.

³¹ Em francês. Sistema de informação sobre as Adjudicações Públicas (SIMAP)

V.5 Outras acções de acompanhamento

V.5.1 Normas europeias

De cada vez que se revela desejável, a Comissão propõe aos organismos competentes a elaboração de normas em diversos domínios. Foi assim que numerosos poderes foram recentemente conferidos ao CNE para que se proceda à elaboração de especificações no que toca ao respeito pelos procedimentos nos mercados públicos; à conciliação das qualificações no sector da construção; às diversas exigências técnicas nos caminhos de ferro; e nos outros sectores anteriormente “excluídos”, por exemplo.

O recurso a normas comuns é indispensável para que não possam ser utilizadas especificações discriminatórias, cujo efeito seria pôr em causa a abertura dos contratos.

V.5.2 Avaliação do impacto económico

A Comissão procura medir o impacto das suas decisões no comportamento dos compradores e vendedores, assim como na estrutura dos sectores económicos abrangidos. Esta acção será reforçada, fortalecida e divulgada graças à criação, no seio do **Comité Consultivo para as Mercados públicos**, de um “**Observatório**” que permita aos Estados membros darem a sua contribuição para os trabalhos da Comissão. Pela sua parte, a Comissão está disposta a associar de uma forma mais ampla os Estados membros e a desempenhar um papel activo no Observatório, que será instalado nos finais de Dezembro de 1993.

Para aplicação nos Estados membros

Nº C 326/6 Jornal Oficial das Comunidades Europeias 03/12/93

Comité consultivo para a abertura de concursos de adjudicação pública —

Nomeação de membros

(93/C 326/03)

1. Pela decisão 87/305/CEE³², a Comissão instituiu um comité consultivo para a abertura de concursos de adjudicação pública.
2. Pela decisão 87/560/CEE³³, a Comissão aumentou o número máximo dos membros que compõem o comité de vinte e quatro para vinte e cinco.
3. Por decisão de 24 de Novembro de 1993, a Comissão nomeou como membros do comité consultivo, a contar de 1 de Novembro de 1993, por um período de dois anos, as pessoas cujos nomes figuram na lista que se segue:

Konstantinos ABAKOUKIN
Louis ALONSO GARCIA
Michel ARTAUD
Franco ARZANO
Rolf BOLLINGER
Antony John BROWN
Jan CREMERS
Guy DALLERY
Maurice André FLAMME
Pedro Manuel de ALMEIDA GONÇALVES
Guy HANSEN
Vicento LOPEZ IBOR
Paolo MENGZZI

Timm MEYER
Marthew MORAN
Ricardo NOVILLO AILO-
NES
Peter PARTINGTON
Enzo PONTAROLLO
Soren PRAHL
Volker RODE
Robin SEAMAN
Michel SIMONART
Michel THIBIERGE
Peter THOMSON
Dann WAREMAN

³² JO nº. L 152. de 12/06/1987, p. 32

³³ JO nº. L 338. de 28/11/1987. pag. 37.

CONTA GERAL DO ESTADO

**Relatórios da Comissão de Economia Finanças e Plano relativos aos
anos de 1990, 1991, 1992 e 1993***

* Diário da Assembleia da Republica, II Série C, nº 28 de 04.10.96

Relatório sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1990

1. Enquadramento legal

Nos termos da alínea d) do artigo 165º da Constituição, compete à Assembleia da República tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o relatório do Tribunal de Contas, se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua apresentação.

É no cumprimento deste preceito constitucional que a Comissão de Economia, Finanças e Plano elabora o presente relatório sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1990 [publicada no *Diário da República*, 2ª série, nº 301 (31º suplemento), de 31 de Dezembro de 1991].

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1990 dentro dos prazos previstos na Constituição e na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

A Conta de 1990 foi organizada em conformidade com as disposições da nova Lei do Enquadramento, Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, que substituiu e revogou a Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro.

O parecer do Tribunal de Contas foi enviado à Assembleia da República em 25 de Junho de 1992, tendo igualmente sido dado cumprimento aos prazos constitucionais e legais aplicáveis.

O Tribunal de Contas deu igualmente cumprimento ao princípio do contraditório previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, pelo que o seu parecer é acompanhado das respostas dos serviços e das entidades envolvidas às questões suscitadas pelo Tribunal.

2. Lei do Orçamento e decreto de execução orçamental

A Lei do Orçamento do Estado para 1990, Lei nº 101/89, foi aprovada pela Assembleia da República em 7 de Dezembro de 1989. A distribuição do *Diário da República* em que foi publicada a Lei nº 101/89 ocorreu a 16 de Janeiro de 1990, pelo que o Orçamento só entrou em vigor no dia 21 de Janeiro de 1990. A Lei nº 101/89 foi alterada, na fase final da sua execução, pelas Leis nº 60/90 e 61/90, de 21 de Dezembro.

O decreto de execução orçamental, através do qual o Governo deve adoptar as medidas estritamente necessárias para que o Orçamento do Estado possa começar a ser executado no início do ano económico a que se

destina, só veio a ser publicado dois meses após a entrada em vigor do Orçamento do Estado, através do Decreto-Lei nº 105–A/90, de 23 de Março.

3. Alterações orçamentais

Durante a execução orçamental foram introduzidas alterações à Lei do Orçamento para 1990, quer através da Lei nº 60/90 quer ao abrigo das competências do Governo definidas na Lei do Enquadramento do Orçamento (Lei nº 40/83, artigo 20º) e no artigo 22º da Lei do Orçamento para 1990.

O montante global da despesa, inicialmente fixado (3 460 938 687 contos), foi ao longo da execução orçamental elevado em mais 240 482 437 contos, o que corresponde a uma variação de 6,9%, tendo esse acréscimo ficado a dever-se, exclusivamente, à abertura de crédito pelo Governo, com cobertura em receitas sujeitas ao regime de contas de ordem (13,2%), em saldos de anos anteriores (2,3%) e em receitas consignadas (84,5%). Dos créditos especiais abertos com cobertura em receitas consignadas, no valor de 203 183 223 contos, 176,8 milhões de contos referiam-se à contratação de empréstimos internos para amortização de outros empréstimos internos (6,3 milhões) e de empréstimos externos (170,5 milhões).

Ao longo da execução orçamental, no uso de competência própria ou por autorização da Assembleia da República, o Governo procedeu a transferência de verbas, alterando a repartição inicialmente prevista pelos diversos ministérios, no montante líquido de 94 399 705 contos, dos quais 34 427 363 contos relativos à utilização da dotação provisional e 59 972 342 contos decorrentes da distribuição da dotação para a revisão do sistema retributivo da função pública.

O Governo procedeu ainda, ao longo da execução orçamental, a inúmeras transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial. O valor total dessas transferências, que se anulam entre si, atingiu cerca de 318,4 milhões de contos, isto é, cerca de 9% do Orçamento inicial. O número dessas alterações foi de 21 800.

O elevado número e montante destas transferências, e como expressamente o refere o parecer do Tribunal de Contas, "é susceptível de indiciar alguma falta de rigor técnico no processo de orçamentação".

Por outro lado, e de acordo ainda com o parecer do Tribunal de Contas, "continuou a verificar-se um grande distanciamento temporal entre a data dos despachos de autorização das alterações orçamentais — a partir da qual

começam a produzir efeitos — e a data da respectiva publicação no *Diário da República*. Com efeito, se os despachos de autorização foram proferidos até 31 de Dezembro de 1990, não se vislumbram razões para que 62,3% das alterações efectuadas tenham sido publicadas depois de 31 de Janeiro de 1991”. Saliente-se ainda que o último desses despachos foi publicado em 1 de Agosto 1991!

Sendo certo que estas situações se têm igualmente verificado em anos anteriores, não é menos verdade que durante a execução orçamental de 1990 o número de alterações aumentou 29,5% em relação ao ano anterior e o prazo de publicação da última declaração de alterações orçamentais agravou-se em mais de um mês.

Face a esta situação, parece indiscutível a afirmação do Tribunal de Contas de que “estes atrasos poderão comprometer a transparência da execução orçamental e o subsequente controlo”.

4. Conta Geral do Estado

4.1. Execução do orçamento da receita

No exercício de 1990 o total de receitas liquidadas ascendeu a 3 545 milhões de contos, as receitas cobradas a 3 437,9 milhões e as receitas anuladas a 67,3 milhões.

Desta evolução resulta um montante das receitas por cobrar no final do ano de 216,4 milhões de contos, mais 22.6% que o saldo existente no início do ano (176,6 milhões), o que consubstancia um nível de cobrança [medido pelo *ratio* cobranças/(liquidações + receitas por cobrar em 1 de Janeiro de 1990)] de 92,4%, inferior ao registado em 1989 apesar de o nível de anulações de receita ter sido superior.

Esse nível de cobrança atingiu o valor extremamente baixo de 46,4% na rubrica “Taxas, multas e outras penalidades” e cifrou-se em 87,1% nos “Impostos indirectos” e 88,9% nos “Impostos directos”.

As anulações de receita em 1990 foram relativamente elevadas, atingindo os 67,3 milhões de contos. Tais anulações incidem, fundamentalmente, nas “Taxas, multas e outras penalidades” (num montante que representa 7% das receitas por cobrar no início do ano adicionadas das liquidações), nos “Impostos indirectos” (4%, *idem*) e nos “Impostos directos” (1,2%, *idem*).

Foi, pois, nas receitas correntes, e em particular nos seus três primeiros capítulos, que ocorreram os mais significativos desfasamentos entre

liquidações e cobranças e em que as anulações assumiram maior importância.

A receita efectiva (receita total — passivos financeiros) atingiu os 2 334 526 100 contos, superando em 5,1% (114,1 milhões) a receita inicialmente prevista e em 2,2% (50,5 milhões) a receita prevista no Orçamento final.

As receitas fiscais ultrapassaram em cerca de 6,4% as previsões orçamentais.

Inversamente, as receitas relativas aos “Passivos financeiros” (1 103,4 milhões de contos) ficaram abaixo do valor inicialmente previsto em 137,2, e cifraram-se em 314 milhões de contos abaixo previsto no Orçamento final.

Isto é, o desvio de receita (para menos) verificado nos “Passivos financeiros” foi menor em relação ao Orçamento inicial do que relativamente ao Orçamento final, pelo que não pode deixar de se estranhar que na alteração orçamental aprovada em Dezembro de 1990 o Governo tenha proposto um aumento da receita de “Passivos financeiros” no valor de 176,8 milhões de contos.

Numa análise evolutiva da receita cobrada, e face a uma evolução nominal do PIB de 19%, a receita total cresceu 26% em relação ao ano anterior, a receita efectiva, 20,2%, e as receitas fiscais, 16,6%.

Em termos de evolução real, utilizando o deflator do PIB, os impostos directos aumentaram 5,3%, os impostos indirectos, 0,7%, e as receitas efectivas, 5,5%, que comparam com um crescimento do PIB de 4,4%.

Os impostos directos aumentaram o seu relativo nas receitas fiscais em 1,1 pontos percentuais, verificando-se uma redução do mesmo nível no peso dos impostos indirectos.

4.2. Execução do orçamento da despesa

A execução orçamental de 1990 traduziu-se num montante global da despesa paga de 3 437 901 200 contos. As despesas autorizadas ascenderam a 3 438 085 300 contos e as despesas não pagas a 184 052 contos.

A relação entre as despesas pagas e as despesas autorizadas situou-se nos 99,99%, o que traduz uma grande proximidade entre as despesas autorizadas e as realizadas.

Importa, no entanto, ter presente que, como o refere o Tribunal de Contas, a Conta Geral do Estado considera como despesas pagas as quantias referentes aos fundos saídos dos diferentes cofres públicos, que não dão lugar, necessariamente, a pagamentos. De facto, as “Despesas pagas” correspondem ao pagamento efectivo das despesas realizadas pelos serviços sem autonomia, mas constituem meras transferências no caso dos serviços com autonomia administrativa ou também financeira, os quais procedem ao pagamento directo das suas despesas. E no caso de estes últimos serviços não virem a realizar a totalidade das despesas, elas continuam a ser consideradas como “Despesas pagas” na Conta Geral do Estado (sendo considerados os respectivos valores como receita orçamental no ano seguinte, uma vez que a sua entrega nos cofres do Tesouro ocorre nesse ano). Assim, não há coincidência absoluta entre as despesas efectivamente realizadas pelos organismos com autonomia e as constantes na Conta Geral do Estado.

Por outro lado, o Tribunal de Contas constata no seu parecer que, “relativamente a 69 organismos que figuram em ‘Conta de ordem’, verifica-se que os respectivos extractos das suas contas de gerência não constam da Conta Geral do Estado, contrariando o disposto no nº 4 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro”, embora se evidencie uma melhoria em relação ao ano anterior, em que o número de organismos naquela situação ascendia a 120.

Verifica-se ainda que o mapa das “Despesas globais dos serviços e fundos autónomos, segundo a classificação orgânica” constante da Conta Geral do Estado, apenas inclui as despesas de 157 serviços e fundos, não figurando nele as despesas de outros 174, cujos extractos foram apensos à Conta. A Direcção-Geral da Contabilidade Pública justifica essa situação com o facto de não terem sido “individualizados os organismos dependentes do Serviço Nacional de Saúde, cujas receitas e despesas aparecem consolidadas”.

No que respeita aos fundos saídos dos diferentes cofres públicos para pagamento de despesas públicas orçamentais, observa-se que os valores dos fundos saídos dos cofres (apurados pelos serviços do Tribunal de Contas) não coincidem, na grande maioria dos ministérios, com os valores da Conta Geral do Estado, em resultado de erros de escrita cujos estornos só posteriormente vêm a ser feitos. Todavia, no total, essas diferenças compensam-se.

Em 1990 manteve-se a situação irregular das “Despesas a liquidar” pelos cofres consulares e não integradas nas contas do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em 31 de Dezembro de 1990 estavam por regularizar

10,538 milhões de contos de despesas efectuadas até essa data à margem do orçamento daquele Ministério e contabilizadas em “Despesas a liquidar”.

Todas estas situações suscitam questões de total transparência das contas públicas, sendo que a não integração completa dos fundos e serviços autónomos num orçamento consolidado da administração central do Estado resulta algum prejuízo para um apuramento rigoroso das receitas e despesas efectivas do Estado, porventura do défice orçamental e do seu financiamento.

Como já se referiu anteriormente, a “Despesa paga” totalizou 3 437,9 milhões de contos, que compara com uma despesa orçamentada de 3 460,9 milhões no Orçamento inicial e de 3 701,4 milhões no Orçamento final.

A taxa de execução, em relação ao Orçamento final foi de 92,9%, valor inferior à registada no ano anterior (94,5%). Tal diminuição deve-se à taxa registada no Ministério das Finanças (-2,6 pontos percentuais) e ao facto de os Ministérios da Indústria e Energia e do Comércio e Turismo terem registado taxas de execução inferiores a 90%, tendo este último registado a taxa mais baixa (61,9%).

Note-se ainda que o valor total da despesa executada foi inferior à prevista no Orçamento inicial (-23 milhões de contos), o que não impediu o Governo de na alteração orçamental aprovada em Dezembro de 1990 ter proposto aumento global da despesa de 240,5 milhões de contos!

A despesa realizada em 1990 significou um aumento, relativamente ao ano anterior, de 26%.

No que concerne à execução do orçamento de investimento (PIDDAC), o Orçamento final registou um aumento em relação ao inicialmente previsto de 5,8% (+12,5 milhões de contos), apesar de o montante global de despesa autorizada ter ficado aquém do inicialmente orçamentado. Refira-se ainda que 47% desta variação teve contrapartida em receitas consignadas (saldo de gerência anteriores e outras reposições não abatidas nos pagamentos).

5. Benefícios fiscais

Na proposta de Orçamento para 1990 o Governo inseriu no relatório uma estimativa da despesa fiscal no montante total de 49 milhões de contos, dos quais 17 milhões relativos a IRC/contribuição industrial e 8 milhões a IRC/IRS/rendimentos de capitais.

Para efeitos de análise do controlo da receita cessante, o Tribunal de Contas decidiu fazer incidir a sua acção de fiscalização sobre os benefícios fiscais concedidos em IRC, com incidência no ano de 1990.

Com base no mapa resumo remetido pela Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (SAIR) ao Tribunal, o montante dos benefícios fiscais apurados ascendeu a 133 654 milhões de contos, o que representa cerca de 41,7% da receita potencial esperada.

Comparando a estimativa apresentada no relatório da proposta do Orçamento para 1990 com os dados posteriormente fornecidos pelos serviços fiscais, conclui-se que tal estimativa pouco tem a ver com a receita cessante efectiva resultante da concessão de benefícios fiscais aos sujeitos passivos do IRC. Tão elevada margem de erro ou desvio dificilmente poderá ser imputada à prudência com que devem ser feitas as estimativas orçamentais.

6. Défice orçamental e dívida pública

O défice orçamental proveniente da diferença entre as receitas e as despesas líquidas de amortizações da dívida ascendeu a 502,128 milhões de contos, mais 148,065 milhões (+41,8%) que em 1989. A previsão inicial do défice foi de 759,4 milhões de contos.

Durante o ano de 1990 os pagamentos de encargos com a dívida atingiram 1 375,4 milhões de contos (+30,4% que em 1989), sendo 618,8 milhões relativos a juros (+35,6%), 681,7 milhões a amortizações (+24,9%) e 11,9 milhões a outros encargos (+85,9%).

O aumento dos encargos com juros ficou a dever-se, no essencial, à política seguida pelo Governo de substituição da dívida externa por dívida interna, a qual, ao ser emitida em condições de mercado, teve de acompanhar a tendência ascendente das taxas de juro correntes no mercado de capitais em 1990.

O forte aumento dos “Outros encargos” ficou a dever-se à alteração ocorrida no sistema de colocação de títulos de dívida pública a cargo da Junta do Crédito Público. Em 1990 a Junta do Crédito Público optou, em detrimento do sistema de atribuição de comissões formadas em leilões competitivos, pela constituição prévia de sindicato de tomada firme, o que conduziu a uma subida das respectivas taxas.

O montante do total da dívida efectiva atingiu no final de 1990 6 136,8 milhões de contos (+549,5 milhões que em 1989), somando a dívida directa efectiva 5 662,4 milhões (+548,8 milhões) e a dívida garantida 474,4 milhões (+0,7 milhões).

Devido à já referida opção do Governo de substituição de dívida, o saldo da dívida directa interna aumentou 839,1 milhões de contos e o da dívida externa diminuiu 252,8 milhões. Esta redução da dívida externa decorreu, para além do significativo decréscimo registado pelas emissões/utilizações e do elevado montante de amortizações efectuadas (280,3 milhões de contos, dos quais 175,7 milhões consistiram em amortizações antecipadas), do facto de a variação cambial líquida ter sido favorável em 1990, contrariamente ao acontecido em anos anteriores.

O acréscimo global do endividamento atingido no final do ano foi de 586,2 milhões de contos (sendo que o défice orçamental se cifrou em 502,1 milhões), valor que resulta da diferença entre os aumentos e diminuições registados, incluindo estas últimas 66,7 milhões de contos de amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das privatizações.

O montante da dívida emitida respeitou o limite estabelecido pelo artigo 3º, nº 1, da Lei do Orçamento para 1990.

7. Aplicação das receitas das privatizações

Em 1990, foi arrecadada como produto da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado a verba de 130 671 500 contos. Porém, o montante transferido para o Fundo de Regularização da Dívida Pública foi apenas de 130 657 100 contos, pelo que cerca de 14 400 contos de receitas, provenientes da alienação de empresas públicas, não foram afectos às finalidades a que estava consignada tal receita por não terem sido transferidos para o Fundo de Regularização da Dívida Pública e, como consequência, foram ilegalmente aplicados na cobertura do défice orçamental desse ano, e não tiveram qualquer aplicação 30,383 milhões de contos, que transitaram em saldo para o ano seguinte.

Verifica-se ainda que o Fundo de Regularização da Dívida Pública aplicou em finalidades distintas das que estão previstas na lei, designadamente em “Despesas com privatizações” e “Despesas com aquisição de títulos”, cerca de 2,9 milhões de contos.

As aplicações em “Anulação de dívida pública” (71,6 milhões de contos) e “Aumentos de capital” (23,8 milhões) enquadraram-se nas finalidades constantes do artigo 16º da Lei nº 11/90.

Para além disso, o montante aplicado na realização de aumentos de capital respeita o limite de 20% do total das receitas provenientes de alienações.

8. Conta da Segurança Social

O orçamento da segurança social para 1990 foi aprovado no âmbito da Lei nº 101/89, de 29 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado, e consta do mapa V anexo àquela lei.

O decreto-lei de execução orçamental, publicado em 23 de Março, remeteu para diploma autónoma a execução do orçamento da segurança social. Porém, esse diploma, o Decreto-Lei nº 397/90, só veio a ser publicado em 11 de Dezembro de 1990, isto é, no final do período da execução que deveria regulamentar.

Ou seja: durante o ano de 1990 a execução do orçamento da segurança social foi feita de forma absolutamente irregular, comprometendo, por acréscimo, um efectivo controlo externo da execução orçamental.

As receitas na gerência de 1990 atingiram 931,6 milhões de contos, mais 57,3 milhões (+6,6%) que as receitas previstas no orçamento. As diferenças apuradas ficaram a dever-se, no essencial, aos seguintes factos:

O saldo de gerência anterior (81,2 milhões de contos) foi superior em 126% ao inicialmente previsto;

O desvio positivo das receitas correntes (+49,3 milhões de contos) ficou a dever-se ao acréscimo face ao previsto na cobrança de contribuições (+32,4 milhões) e na percepção de rendimentos (+21,1 milhões);

Por não se ter concretizado a venda de imóveis da segurança social como fora previsto, as receitas de capital circunscreveram-se a 2 milhões de contos, menos 81,6% que o orçamentado;

As transferências correntes ultrapassaram as previstas em 5,6 milhões, enquanto as transferências de capital se quedaram em 45,2% do orçamentado, em resultado de a receita relativa a “Formação profissional — Fundo Social Europeu” ter atingido apenas 25,9 milhões de contos em contraponto com os 60 milhões orçamentados.

As transferências correntes do Ministério do Emprego e da Segurança Social para cobertura dos regimes e da acção social cifraram-se em 53,5 milhões de contos, do que resulta que o Orçamento do Estado financiou o regime especial dos ferroviários (9,9 milhões) e os regimes não contributivos e equiparados (40,9 milhões) na sua totalidade, mas que apenas financiou (2,6 milhões) 6,2% das despesas com a acção social e que os 101,8 milhões de contos do regime especial de segurança social das actividades

agrícolas foram integralmente suportados por receitas do regime geral da segurança social.

A execução das despesas da segurança social atingiu os 850 milhões de contos, menos 24,2 milhões (-2,8%) que o valor orçamentado. As despesas correntes excederam em 5,6% o orçamentado e as despesas de capital em 12,5%. Inversamente, as transferências correntes foram inferiores em 15,3% e as transferências de capital em 58,9%.

As contribuições em dívida à segurança social atingiram em 31 de Dezembro de 1990 os 203,5 milhões de contos, mais 10,5% que a dívida existente um ano antes. Isto é, apesar da concessão de condições especiais de regularização de dívidas, estas continuaram a aumentar.

9. Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado

Para além das referências que anteriormente foram feitas ao parecer do Tribunal de Contas, incluem-se a seguir, como parte integrante do presente relatório, as conclusões do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 1990, publicadas no *Diário da República*, 2ª série, nº 278, de 2 de Dezembro de 1992:

A) Quanto à execução do Orçamento do Estado para 1990:

1. Subavaliação da receita do Estado, em cerca de 1 382,8 milhares de contos, devido à não contabilização na Conta Geral do Estado do total da receita cobrada, por a receita respeitante aos consulados continuar a não corresponder à efectivamente cobrada no ano por estes cofres públicos, mas apenas se referir à incluída nas contas consulares de anos anteriores, certificadas em 1990 pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública. As contas consulares certificadas em 1990 foram apenas 12, num total de 120 cofres existentes no ano em análise, e respeitam a gerências de 1973 a 1984.
2. Não cumprimento do disposto no nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, na medida em que um vasto número de fundos e organismos, com receitas próprias de valor igual ou superior a 10 000 contos, continua a não ser incluído em “Contas de ordem” no Orçamento e na Conta.
3. Não cumprimento do disposto no nº 4 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, relativamente a um considerável número de fundos e organismos autónomos, por os ex-

tractos das suas contas de gerência não constarem da Conta Geral do Estado.

4. Não inclusão em despesa orçamental do Ministério dos negócios Estrangeiros de cerca de 10,5 milhões de contos de “Despesas a liquidar” por regularizar realizadas de forma abusiva no âmbito do artigo 647º do Regulamento Consular, violando os princípios e regras orçamentais contidos na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado e no artigo 13º do Decreto com força de lei nº 13 381, de 24 de Maio de 1930; tal situação, apesar de apresentar em 1990, pela primeira vez, um valor que interrompe uma progressão constante ao longo do tempo, continua a constituir motivo de preocupação para o Tribunal.
5. A exemplo do que se verificou durante o ano de 1989, também no decurso de 1990 se constatou ter sido desrespeitada a programação financeira plurianual aprovada pela Assembleia da República, nos termos dos nºs 3 e 4 do artigo 12º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado; assim, e tendo em atenção os resultados das auditorias de sistema realizadas a programas do PIDDAC, constatou-se que tal situação se deve a um vasto leque de razões, nomeadamente: duvidosa idoneidade técnica de algumas equipas de projectistas contratadas, tendo-se verificado graves deficiências e ou insuficiências nas especificações dos projectos; alterações aos projectos iniciais (por vezes profundas) com realização de “trabalhos a mais” e “revisões de preços”; dispendiosos e frequentes atrasos na execução das empreitadas por falta de capacidade económico-financeira de algumas empresas adjudicatárias; procedimentos administrativos excessivamente pesados, que provocam estrangulamento e que urge desbloquear; múltiplos adicionais aos contratos iniciais que, embora justificados pela apresentação de melhores soluções globais, se traduziram em substanciais acréscimos de custos; aliás, neste contexto, assiste-se a uma prática quase institucionalizada de celebração de termos adicionais ao contrato inicial a coberto da introdução de melhorias ao projecto base.
6. Atribuição de subsídios pelo Instituto Português do Livro e da Leitura a obras literárias, sem observância do estabelecido no respectivo regulamento, nomeadamente em relação ao pagamento da maior parte dos apoios, que não se efectuou no momento da publicação das obras, mas em momento anterior; o

sistema de controlo interno, embora bem concebido, não foi adequadamente aplicado, por não terem sido efectuados determinados registos e procedimentos indispensáveis a um bom controlo.

7. Classificação inadequada, no Orçamento e na Conta, de 95% da despesa com a bonificação de juros como “Subsídios a instituições de crédito” (Decreto-Lei nº 112/88, de 2 de Abril).

Verifica-se a necessidade de rever esta classificação por forma a evidenciar os verdadeiros sectores institucionais beneficiários: famílias, empresas e municípios.

Impõe-se, também a necessidade de individualizar a despesa com a compensação de juros, por natureza distinta do caso da bonificação.

8. Interpretação incorrecta do disposto no artigo 55º da Lei do Orçamento para 1991, ao ser processado orçamentalmente, e depositado em operações de tesouraria, o saldo da dotação afecta a “Subsídios a outras instituições de crédito”, no montante de 180 400 contos, com a finalidade de permitir o pagamento de subsídios a uma empresa do sector adubeiro (SAPEC, S.A.), ou seja, destinado a um fim distinto daquele para o qual aquela dotação foi inscrita no Orçamento. Por esta razão, a Conta não reflecte com exactidão a despesa imputável a cada uma das rubricas, apresentando-se sobreavaliada em “Subsídios a outras instituições de crédito” e subavaliada em “Subsídios a empresas privadas do sector adubeiro”.
9. Atribuição de um subsídio à RTP pelo Secretário de Estado da Reforma Educativa, no valor de 20 000 contos, com violação do estabelecido no artigo 15º do Decreto-Lei nº 105–A/90, de 23 de Março, que fez depender de resolução do Conselho de Ministros a atribuição de subsídios a empresas, o que não se verificou.
10. Pagamento de uma penalização contratual de 3 700 contos (por atraso na realização do capital social da empresa NORPEDIP, S.A.), processado indevidamente por conta da dotação orçamental para “Activos financeiros/Títulos a médio e a longo prazos”. Em resultado deste pagamento, a despesa constante na Conta relativa a esses títulos não reflecte o seu valor de aquisição.

11. Pagamentos ilegais, efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro, no valor de 61 800 contos, respeitantes ao capital avalizado pela ex-Junta Nacional das Frutas em livranças, na medida em que a competência para decidir e efectuar os pagamentos em liquidação da extinta Junta Nacional das Frutas cabia ao INGA/comissão liquidatária, nos termos do Decreto-Lei nº 13/87, de 9 de Janeiro, e os avales já se encontravam prescritos. O INGA/comissão liquidatária sempre se opôs ao pagamento dos montantes de capital e juros reclamados pelos bancos, inclusivamente em tribunal. Aliás, nas acções propostas pelas instituições bancárias com vista ao pagamento coercivo o INGA sempre foi absolvido, com fundamento na prescrição dos avales. Apesar de tudo, o valor do capital avalizado foi pago aos bancos, através da Direcção-Geral do Tesouro.
12. Significativo desvio entre o valor da receita cessante (benefícios fiscais) prevista no relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado em sede de IRC (17 milhões de contos) e aquele que efectivamente veio a verificar-se em termos de execução (113,6 milhões de contos), de acordo com a informação colhida na Direcção-Geral das Contribuições e Impostos.
13. Assunção pelo Estado de um empréstimo contraído pela SETE-NAVE junto do Lloyd's Bank, no montante de 400 000 000 contos, sem suporte legal adequado.
14. Pagamentos ilegais por operações de tesouraria de encargos relativos a assunção de passivos e regularização de situações do passado, no valor total de 2,191 milhões de contos, que deveriam ter sido efectuados por via orçamental, significando nessa medida subavaliação da despesa efectuada e violação do artigo 18º da Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro.
15. Assunção de dívidas, no montante de 617 000 contos, por contrapartida de créditos por receitas não entregues ao Estado de IRS e ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, daí decorrendo a não contabilização de tais receitas na Conta Geral do Estado e violação do artigo 5º da Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro (regra do orçamento bruto).
16. Não inclusão, no mapa da dívida a cargo da Direcção-Geral do Tesouro, da importância de 12,5 milhões de contos, relativa ao valor dos títulos do empréstimo "Obrigações do Tesouro — FIP,

- 1990” entregues para regularização de encargos decorrentes de avales concedidos no âmbito do crédito agrícola de emergência.
17. Não emissão de obrigação geral relativa à alteração das finalidades do empréstimo “Obrigações do Tesouro — FIP, 1990” impossibilitando o exercício da sua fiscalização preventiva por parte do Tribunal, nos termos da legislação aplicável [nº 1, alínea *a*), e nº 2 do artigo 13º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro].
 18. Não inscrição das dotações para satisfação dos encargos relativos ao financiamento obtido para aquisição de aviões *Falcon* nas rubricas relativas a encargos com a dívida pública, como seria correcto, mas como “Aquisição de bens duradouros — Material militar”, classificação económica 02.01.02 (contrariando o nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 737/76, de 16 de Outubro).
 19. Afectação de parte das receitas resultantes de alienações efectuadas ao abrigo das Leis nºs 84/88 e 11/90, de 20 de Julho e 5 de Abril, respectivamente, no montante de 2,9 milhões de contos, a finalidades distintas das legalmente previstas — realização de despesas com privatizações e com a aquisição de títulos — com violação do disposto no artigo 3º do Decreto-Lei nº 453/88, de 13 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 324/90, de 19 de Outubro, e no artigo 16º da Lei nº 11/90, de 5 de Abril.
 20. Afectação de parte das receitas resultantes de alienações de acções efectuadas ao abrigo das Leis nºs 84/88 e 11/90, de 20 de Julho e 5 de Abril, respectivamente, no montante de 14 369 contos, ao financiamento do défice orçamental, com violação do disposto no artigo 16º da referida Lei nº 11/90.
 21. Sobreavaliação da receita — em particular da receita proveniente da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado — e da despesa do Estado em cerca de 1,9 milhões de contos, devido ao procedimento adoptado para a restituição de verbas indevidamente arrecadadas em processos de reprivatização.
 22. Realização de adiantamentos nos termos do nº 1 do artigo 13º da Lei do Orçamento para 1990, sem suporte legal, por as entregas de fundos autorizadas se efectuarem antes da entrada em vigor daquela lei; a sua regularização obrigatória verificou-se, todavia, no decurso do ano económico de 1990 como previsto na mesma lei.

23. Pagamento de 427 526 contos de encargos com cobertura de riscos de câmbio em 1990, com saldos do Orçamento de 1988 transferidos para operações de tesouraria, rubrica “Depósitos diversos”, com violação do princípio estabelecido no artigo 58º da Lei nº 114/88, de 30 de Dezembro, por os saldos terem sido afectos a fins distintos daqueles para os quais haviam sido depositados; além disso, tais pagamentos apresentam-se ainda ilegais por se terem realizado por operações de tesouraria, quando nos termos do nº 3 do artigo 11º da Lei do Orçamento se deveriam ter efectuado por via orçamental, o que, por não se ter verificado, significou subavaliação da despesa.
24. Realização de adiantamentos no montante de 6 milhões de contos pela rubrica “Operações a liquidar”, com violação do nº 2 do artigo 35º do Decreto com força de lei nº 22 257 de 25 de Fevereiro de 1933. Assinala-se, todavia que aqueles adiantamentos foram objecto de regularização, até ao final do ano, por rubrica correcta de operações de tesouraria.
25. Aceitação de acções da TORRALTA para pagamento de imposto sucessório quando, nos termos da legislação aplicável (Lei nº 80/77, de 26 de Outubro, e Decreto-Lei nº 355/78, de 25 de Novembro), apenas são mobilizáveis para pagamento de impostos títulos representativos de empréstimos públicos emitidos especialmente para pagamento de indemnizações.
26. Contabilização, apenas como receita orçamental, de 4,6 milhões de contos de recuperação de créditos imputáveis à conta especial de regularização de operações de tesouraria (CEROT), mas que não se traduziram em regularização do seu saldo, por aquela importância não ter sido transferida para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, contrariando o disposto no artigo 7º da Lei nº 23/90, de 4 de Agosto; tal procedimento, ao empolar incorrectamente a receita, conduziu à subavaliação do défice orçamental.
27. Omissão na tabela da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, como “Operações de fim de ano”, das operações contabilísticas previstas no nº 6 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, que se consubstanciaram na transferência de cerca de 10.9 milhões de contos de receita cobrada para a rubrica de operações de tesouraria “Operações de regularização da escrita orçamental”.

28. Não coincidência entre o valor dos saldos em dinheiros paten-teados na Conta Geral do Estado e os constantes das contas de responsabilidade dos tesoureiros das alfândegas. Tal resulta da não inscrição nas tabelas modelo nº 29 pelas alfândegas, em operações de tesouraria (Estado), dos movimentos por aquelas efectuados relativos à receita inscrita no cofre de “Subsídios, deslocações, transportes e ajudas de custo” e a “Depósitos efec-tuados em estâncias extra-urbanas”, implicando assim uma su-bavaliação dos valores depositados nos cofres do Tesouro, constante da Conta Geral do Estado.

Em pareceres anteriores, o Tribunal tem vindo a referir um conjunto de situações que, para além de não facilitarem a sua acção fiscalizadora, se acabam por reflectir na transparência e regularidade das contas públicas, sacrificando-se neste aspecto a sua credibilidade e suscitando-se dúvidas sobre a eficácia da gestão e do controlo dos dinheiros públicos.

Embora alguns processos se verifiquem, tais situações conti-nuam, de um modo geral, a observar-se nas diversas áreas apontadas: lapsos de escrituração, que por vezes só lentamente vão sendo rectificadas, ausência da articulação da informação contida nos diversos mapas da Conta relativos à dívida pública (o mapa V – I, tal como é elaborado, continua a considerar-se de limitada, ou mesmo de duvidosa, utilidade), insatisfatória gestão da carteira de activos financeiros do Estado por razões aponta-das, e que persistem na presente Conta.

De um modo particular, no parecer de 1990, são ainda de acres-centar as observações seguintes:

1. Atraso da publicação das declarações no campo das altera-ções orçamentais.
2. A remessa das tabelas que constituem meios documentais de suporte à elaboração do parecer sobre a Conta Geral do Es-tado, não totalmente rectificadas dos movimentos promovi-dos ou autorizados pela Direcção dos Serviços Gerais da Conta, da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, foi feita fora dos prazos estabelecidos, o que dificultou a elaboração tempestiva deste parecer.
3. Divergências na transcrição dos saldos documentais de abertura, em 14 rubricas de receita orçamental, entre o res-

pectivo mapa da Conta Geral do Estado e as tabelas que o originaram, diferenças essas que se compensam entre si que deverão ser eliminadas na próxima Conta.

4. Não coincidência do saldo documental de abertura da receita orçamental constante da tabela da Direcção de Finanças de Ponta Delgada, com o saldo de encerramento do ano anterior; divergência que persistiu apesar da insistência da Direcção-Geral da Contabilidade Pública no sentido do seu esclarecimento e correcção.
5. Consideração como benefícios fiscais de situações que, por terem carácter estrutural, fazem parte do regime regra de tributação e, como tal, neles não deveriam ser incluídos.
6. Persistência de algumas situações de atraso no registo contabilístico de operações com activos financeiros e na recepção dos rendimentos por eles proporcionados.
7. Várias divergências entre o mapa IV-3-C, “Desenvolvimento das contas de operações de tesouraria a transferências de fundos, em dinheiro”, e o mapa IV-3-B, “Conta de operações de tesouraria cujos saldos iniciais foram levados a uma posição nula por força da aplicação do disposto nos artigos 2º e 3º da Lei nº 23/90, de 4 de Agosto, e extintas por força do artigo 1º da mesma lei”, relativamente aos saldos das contas extintas transferidos para a CEROT.
8. Divergência entre o valor do saldo da rubrica de operações de tesouraria “CEROT — Lei nº 23/90”, incluída no mapa IV-3-C e o apresentado no mapa IV-3-B, por neste não se ter registado, como deveria, um estorno de 11,5 milhões de contos.

De tudo o que precede, e na linha de posições assumidas anteriormente, o Tribunal reitera como recomendações gerais:

- a) Necessidade de estrita observância das normas legais em vigor, ou a sua modificação quando inadequadas às exigências actuais de funcionamento dos serviços;
- b) Face às deficiências de controlo interno detectadas, que se configuram em grande medida de natureza estrutural, as anunciadas reformas nos domínios do Tesouro e da

Contabilidade Pública apresentam-se como prioridade de urgente implementação.

B) No que respeita à execução do orçamento da segurança social a análise empreendida permitiu concluir o seguinte:

- 1.** O orçamento da segurança social, como parte integrante do Orçamento do Estado, deve obedecer ao mesmo regime legal, em especial à Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. As verificações realizadas, dentro das limitações apontadas, permitem, no entanto, referir as seguintes inobservâncias à Lei nº 40/83, de 13 de Dezembro — Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, vigente durante o período financeiro relativo à execução do orçamento da segurança social:
 - a)** Foram registadas na conta da segurança social para 1990 receitas provenientes de transferências correntes que não estavam orçamentadas, pelo que não foi respeitada a disciplina prevista no artigo 17º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado;
 - b)** Foram realizadas despesas correntes sem a competente inscrição orçamental na rubrica “Despesas com acções financiadas por organismos estrangeiros”, situação já ocorrida no ano de 1989, o que representa uma violação do nº 2 do artigo 18º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado;
 - c)** As despesas correntes excederam em 39 510 500 contos o montante orçamentado, o que não está de acordo com o nº 1 do artigo 18º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado;
 - d)** Verificou-se um excesso de despesa face ao orçamento, no montante de 1 771 700 contos, na rubrica “Despesa de capital — Outras despesas de capital”, o que infringe o disposto no nº 1 do artigo 18º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.
- 2.** O processo de preparação orçamental do sector, e em especial a articulação dos Orçamentos do Estado (em sentido restrito), do sector global da segurança social e os das instituições e organismos desta, não permite que se possa implementar um efectivo controlo externo daquele processo de execução orçamental.

3. A conta da segurança social para 1990 apresenta, por força da aplicação do artigo 27º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, uma estrutura significativa diferente da dos anos anteriores. Tal facto constituiu uma evidente limitação à análise efectuada, em virtude de se dispor apenas de um relatório síntese e de um reduzido número de mapas apenas colmatada, na fase final, com o acesso a um relatório com estrutura idêntica à de anos anteriores.
4. Manteve-se, em 1990, a impossibilidade de apreciar a execução orçamental dos centros regionais de segurança social, por inexistência de um orçamento global para cada um deles, entendido este como uma previsão de todas as receitas e despesas, o que se traduz numa violação dos princípios da tipicidade qualitativa das receitas e da tipicidade qualitativa e quantitativa das despesas.
5. Quanto ao período complementar, continua a não ser observada a disciplina constante do Decreto-Lei nº 265/78, de 30 de Agosto, o qual estatui que os encargos relativos a anos anteriores sejam satisfeitos de conta de verbas adequadas do orçamento que estiver em vigor no momento em que for efectuado o seu pagamento, o que implica o necessário cabimento nesse orçamento através de reorçamentação da despesa.
6. Ainda ao nível das instituições de segurança social, constata-se que transitam de uma gerência para a seguinte despesas já processadas e não pagas sem que este movimento seja acompanhado da correspondente transferência de fundos destinado à satisfação dessas despesas, prática esta não correcta em termos de legalidade orçamental.
7. Da publicação no final do ano do diploma legal que contém as disposições necessárias à execução do orçamento da segurança social, retroagindo este os seus efeitos a 1 de Janeiro, decorre um vazio normativo que constitui clara violação do disposto no artigo 16º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.
8. A autorização dada ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social para praticar todas as operações financeiras da competência do FEFSS, constante do artigo 10º do decreto-lei de execução do orçamento da segurança social para o ano económico de 1990, conduz a que sejam praticados actos fora das atribuições da pessoa colectiva a que pertencem.

9. O Decreto-Lei nº 24/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o Plano de Contas das Instituições de Segurança Social (PCISS), ao pressupor regras de execução orçamental cuja aplicação implica o afastamento, ao nível da elaboração do orçamento global e dos orçamentos das instituições do sector, de princípios constantes da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, é um acto legislativo ilegal, porquanto viola uma lei reforçada.
10. Não obstante a Lei de Bases da Segurança Social estipular, no nº 1 do artigo 55º, que a acção social é financiada fundamentalmente por transferências do Estado tal não se verifica desde 1986.

Assim, as despesas com acção social têm sido fundamental e progressivamente suportadas por receitas do regime geral, nomeadamente pelas contribuições, facto que permite questionar sobre o pleno cumprimento do estabelecido nos artigos 55º, nº 1, e 76º da referida Lei de Bases no que respeita ao financiamento do sistema de segurança social pelo Estado.
11. Constatou-se a inconsistência de critérios na contabilização, na “Conta de execução orçamental”, das transferências do Fundo Social Europeu entre os anos de 1989 e 1990.

Por outro lado, verificou-se em 1990 uma dualidade entre o critério de escrituração das referidas transferências e o critério utilizado no registo das verbas do Ministério das Finanças destinadas ao FEFSS.
12. Continuam a verificar-se elevados saldos credores nas contas “Contribuintes — Sector público administrativo” e “Contribuintes — Outros”, que em 1990 totalizam 8 378 600 contos, e correspondem a 23,8% dos débitos a curto prazo. A situação descrita justifica uma maior eficácia no controlo das contas de contribuintes.
13. Em sede de consolidação foi efectuada a transferência da conta “Receitas antecipadas” para “Provisões — Empréstimos ao abrigo da Lei nº 2 092” (provisões acumuladas), no valor de 30 600 contos, alegadamente devido a classificação incorrecta nas contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Existem reservas sobre a razão de este movimento não ter sido previamente efectuado nas contas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

14. Iguualmente na consolidação de contas, foi anulado o saldo da conta “Provisões do exercício”, no valor de 22 716 300 contos, por transferência para a rubrica “Aplicação de resultados”, movimento que se afigura pouco transparente.
15. Apesar da concessão de condições especiais de regularização das dívidas à segurança social verificada nos últimos anos, o total das contribuições em dívida à segurança social passou de 184,1 milhões de contos em 1989 para 203,5 milhões de contos em 1990.
16. Tal como já referido em pareceres anteriores, o enquadramento institucional do sector continua por consolidar, não obstante o processo de evolução que o sector tem estado a percorrer, onde a par de um sistema novo subsistem “resíduos” de estruturas anteriores; esta consolidação institucional afigura-se importante, inclusivamente como requisito de perfeita harmonização de conteúdos do Orçamento e da Conta, que, tanto quanto se apurou, não existe ainda.
17. Continua a constatar-se a existência de uma clara desarmonia no quadro normativo vigente, o que impõe a necessidade da sua revisão, por forma a torná-lo compatível com a especificidade da gestão do sector da segurança social.

Palácio de São Bento, 4 de Janeiro de 1995. — O Deputado Relator, *Octávio Teixeira* — A Deputada Presidente, *Manuela Ferreira Leite*.

Nota — O relatório foi aprovado, com votos a favor do PS, PP e PCP e a abstenção do PSD.

Relatório sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1991

1. Enquadramento legal

Nos termos da alínea *d*) do artigo 165º da Constituição, compete à Assembleia da República tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o relatório do Tribunal de Contas, se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua apreciação.

É no cumprimento deste preceito constitucional que a Comissão de Economia, Finanças e Plano elabora o presente relatório sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1991 [publicada no *Diário*

da República, 2ª série, nº 301 (21º suplemento), de 31 de Dezembro de 1992].

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1991 dentro dos prazos previstos na Constituição e na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

A conta de 1991 foi organizada em conformidade com as disposições da nova Lei do Enquadramento, Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

O parecer do Tribunal de Contas foi enviado à Assembleia da República em 30 de Junho de 1993, tendo igualmente sido dado cumprimento aos prazos constitucionais e legais aplicáveis.

O Tribunal de Contas deu igualmente cumprimento ao princípio do contraditório previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, pelo que o seu parecer é acompanhado das respostas dos serviços e das entidades envolvidas às questões suscitadas pelo Tribunal.

2. Lei do Orçamento e decreto de execução orçamental

A Lei do Orçamento do Estado para 1991, Lei nº 65/90, foi aprovada pela Assembleia da República em 11 de Dezembro de 1990. A distribuição do *Diário da República* em que foi publicada a Lei nº 65/90 ocorreu a 28 de Janeiro de 1991, pelo que o Orçamento só entrou em vigor no dia 2 de Fevereiro de 1991.

A Lei nº 65/90 foi alterada, na fase final da sua execução pela Lei nº 115/91, de 18 de Dezembro.

O decreto de execução orçamental, através do qual o Governo deve adoptar as medidas estritamente necessárias para que o Orçamento do Estado possa começar a ser executado no início do ano económico a que se destina, só veio a ser publicado após a entrada em vigor do Orçamento do Estado, através do Decreto-Lei nº 72-A/91, de 8 de Fevereiro. A produção de efeitos deste diploma foi, no entanto, retroagida a 1 de Janeiro de 1991.

3. Alterações orçamentais

Durante a execução orçamental foram introduzidas alterações à Lei do Orçamento para 1991, quer através da Lei nº 115/91, quer ao abrigo das competências do Governo definidas na Lei do Enquadramento do Orçamento e no artigo 22º da Lei do Orçamento para 1991.

O montante global da despesa (e receita), inicialmente fixado (3 913 286 368 contos), foi ao longo da execução orçamental elevado em mais 959 266 207 contos, o que corresponde a uma variação de +24,5%.

Esse acréscimo ficou a dever-se por um lado, ao aumento da despesa (e receita) no valor de 50 milhões de contos, aprovado pela Lei nº 115/91, e, por outro à abertura de créditos pelo Governo, com cobertura em receitas sujeitas ao regime de contas de ordem (1,8%), em saldos de anos anteriores (0,8%) e em receitas consignadas (97,4%). Dos créditos especiais abertos com cobertura em receitas consignadas, no valor de 885 668 243 contos, 871,3 milhões de contos referiram-se à contratação de empréstimos internos para amortizações de dívida interna (806,2 milhões) e de dívida externa (65,1 milhões).

O conjunto destas alterações aumentou a previsão das receitas e despesas efectivas em, respectivamente, 130 e 88 milhões contos, reduzindo o défice orçamentado inicialmente em 42 milhões de contos.

Ao longo da execução orçamental, no uso de competência própria ou por autorização da Assembleia da República, o Governo procedeu a transferências de verbas, alterando a repartição inicialmente prevista pelos diversos ministérios, no montante líquido de 65 418 342 contos, dos quais 40 418 342 contos relativos à utilização da dotação provisional e 25 milhões de contos decorrentes da distribuição da dotação para “Descongelamento e prémios de poupança”.

A dotação provisional, inicialmente orçamentada em 25 milhões de contos (12,5 para despesas correntes e 12,5 para despesas de capital) foi, por um lado, reforçada em 15,4 milhões de contos (para despesas correntes) pela Lei nº 115/91, e, por outro, foi alterada com uma transferência de 5,4 milhões de despesas de capital para despesas correntes.

Refira-se ainda que em 1991 o Tribunal de Contas não pôde analisar o modo como a dotação provisional foi utilizada, já que a Direcção-Geral da Contabilidade Pública declarou não dispor “de elementos concretos que lhe permitam fornecer com a fiabilidade desejada a afectação discriminada, por cada uma das alíneas da dotação provisional (despesas correntes)”!

O Governo procedeu ainda, ao longo da execução orçamental, a inúmeras transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial. O valor total dessas transferências, que se anulam entre si, atingiu cerca de 447,7 milhões de contos, isto é, cerca de 11,4% do Orçamento inicial. O número dessas alterações foi de 19 200. O número de alterações foi inferior ao registado em 1990, mas o valor absoluto e relativo dessas alterações foi superior.

O elevado número e montante destas transferências, e como expressamente o refere o parecer do Tribunal de Contas, “é susceptível de indiciar

alguma falta de rigor técnico no processo de orçamentação de certos departamentos”.

Por outro lado, e de acordo ainda com o parecer do Tribunal de Contas, “continuou a verificar-se um grande distanciamento temporal entre a data dos despachos de autorização das alterações orçamentais — a partir da qual começam a produzir efeitos — e a data da respectiva publicação no *Diário da República*. Com efeito, se os despachos de autorização foram proferidos até 31 de Dezembro de 1991, não se vislumbram razões para que 55,5% das alterações efectuadas tenham sido publicadas depois de 31 de Janeiro de 1992”. Saliente-se ainda que o último desses despachos foi publicado em 1 de Julho de 1992!

Face a esta situação, tem razão de ser a reafirmação pelo Tribunal de Contas de que “estes atrasos poderão comprometer a transparência da execução orçamental e o subsequente controlo”.

4. Conta Geral do Estado

4.1. Execução do orçamento da receita

No exercício de 1991 o total de receitas liquidadas ascendeu a 4 750,5 milhões de contos, as receitas cobradas a 4 596,3 milhões e as receitas anuladas a 86,8 milhões.

Desta evolução resulta um montante das receitas por cobrar no final do ano de 284,8 milhões de contos, mais 31,6% que o saldo existente no início do ano (216,4 milhões), o que consubstancia um nível de cobrança [medido pelo *ratio* cobranças/(liquidações+receitas por cobrar em 1 de Janeiro de 1991)] de 92,5%, idêntico ao registado em 1990 apesar de o nível de anulações de receita ter sido superior.

Esse nível de cobrança atingiu o valor extremamente baixo de 35,7%(!) na rubrica «Taxas, multas e outra penalidades» e cifrou-se em 84,3% nos «Impostos indirectos» e 92,7% nos «Impostos directos». Relativamente ao verificado em 1990 só o *ratio* relativo aos impostos directos denotou melhoria.

As anulações de receita em 1991 foram relativamente elevadas, atingindo os 85,8 milhões de contos. Tais anulações incidem, fundamentalmente, nas «Taxas, multas e outras penalidades» (num montante que representa 10,6% das receitas por cobrar no início do ano adicionadas das liquidações), nos «Impostos indirectos» (3,6%, idem) e nos «Impostos directos» (2,1%, idem).

Foi, pois, nas receitas correntes, e em particular nos seus três primeiros capítulos, que ocorrem os mais significativos desfasamentos entre liquidações e cobranças e em que as anulações assumiram maior importância.

A receita efectiva (receita total — passivos financeiros) atingiu os 2 775 560 900 contos, ficando aquém (-64,7 milhões e -2,3%) da receita inicialmente prevista e sendo inferior em 194,7 milhões (-6,6%) à receita prevista no Orçamento final.

Isto é, o desvio de receita efectiva (para menos) foi menor em relação ao Orçamento inicial do que relativamente ao Orçamento final, sendo, pois, de estranhar que na alteração orçamental aprovada em Dezembro de 1991 o Governo tenha proposto um aumento da receita efectiva no valor de 130 milhões de contos.

As receitas fiscais ultrapassaram em cerca de 1,1% as previsões orçamentais finais (+2,5% em relação às previstas do Orçamento inicial).

As receitas relativas aos «Passivos financeiros» (1 820,8 milhões de contos) ultrapassaram em muito o valor inicialmente previsto (1 073 milhões) e cifram-se em 81,5 milhões de contos abaixo do valor previsto no Orçamento final.

Numa análise evolutiva da receita cobrada, e face a uma evolução nominal do PIB de 15,4%, a receita total cresceu 23,5% em relação ao ano anterior, as receitas efectivas, 22,6%, e as receitas fiscais, 24,7%.

Em termos de evolução real, utilizando o deflator do PIB, os impostos directos aumentaram 15%, os impostos indirectos, 2,7% e as receitas efectivas, 5,2%, que comparam com um crescimento do PIB de 2,1%.

Os impostos directos aumentaram o seu peso relativo nas receitas fiscais em 2,7 pontos percentuais, verificando-se uma redução do mesmo nível no peso dos impostos indirectos.

4.2. Execução do orçamento da despesa

A execução orçamental de 1991 traduziu-se num montante global da despesa paga de 4 596 341 700 contos. As despesas autorizadas ascenderam a 4 596 539 300 contos e as despesas não pagas a 197 674 contos.

A relação entre as despesas pagas e as despesas autorizadas situou-se nos 99,99%, o que traduz uma grande proximidade entre as despesas autorizadas e as realizadas.

Importa, no entanto, ter presente que, como refere o Tribunal de Contas, a Conta Geral do Estado considera como despesas pagas as quantias referentes aos fundos saídos dos diferentes cofres públicos, que não dão

lugar necessariamente, a pagamentos. De facto, as «Despesas pagas» correspondem ao pagamento efectivo das despesas realizadas pelos serviços sem autonomia, mas constituem meras transferências no caso dos serviços com autonomia administrativa ou também financeira, os quais procedem ao pagamento directo das suas despesas. E no caso de estes últimos serviços não virem a realizar a totalidade das despesas, elas continuam a ser consideradas como «Despesas pagas» na Conta Geral do Estado (sendo considerados os respectivos valores como receita orçamental no ano seguinte, uma vez que a sua entrega nos cofres do Tesouro ocorre nesse ano). Assim, não há coincidência absoluta entre as despesas efectivamente realizadas pelos organismos com autonomia e as constantes na Conta Geral do Estado.

Quanto às «Despesas não pagas», no essencial dos serviços sem autonomia, o Tribunal de Contas não teve acesso a elementos que permitam a análise do respectivo motivo.

No que respeita aos fundos saídos dos diferentes cofres públicos para pagamento de despesas públicas orçamentais, observa-se que os valores dos fundos saídos dos cofres (apurados pelos serviços do Tribunal de Contas) não coincidem, na grande maioria dos ministérios, com os valores da Conta Geral do Estado, em resultado de erros de escrita cujos estornos só posteriormente vêm a ser feitos. Todavia, no total, essas diferenças compensam-se.

Em 1991 manteve-se a situação irregular das «Despesas a liquidar» realizadas pelos cofres consulares e não integradas nas contas do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em 31 de Dezembro de 1991 estavam por regularizar 10 188 milhões de contos de despesas efectuadas até essa data à margem do orçamento daquele Ministério e contabilizadas em «Despesas a liquidar» (menos 350 000 contos que no final de 1990).

Todas estas situações, e outras referidas no parecer do Tribunal de Contas, suscitam questões de total transparência das contas públicas.

Como já se referiu anteriormente, a «Despesa paga» totalizou 4 596,3 milhões de contos, que compara com uma despesa orçamentada de 3 913,3 milhões no Orçamento inicial e de 4 872,6 milhões no Orçamento final.

A taxa de execução, em relação ao Orçamento final, foi de 94,3%, taxa superior à registada no ano anterior (92,9%). Tal acréscimo deve-se à taxa registada no Ministério das Finanças (+2,3 pontos percentuais que no ano anterior).

Registaram taxas de execução inferiores a 90% o Ministério da Indústria e Energia (86,8%) e o Ministério do Comércio e Turismo (51,3%).

A despesa realizada em 1991 significou um aumento, relativamente ao ano anterior, de 33,7%.

No que concerne à execução do Orçamento de investimento (PIDDAC), o Orçamento final registou uma redução em relação ao inicialmente previsto de -5,7% (-14,9 milhões de contos). Para este resultado contribuíram, por um lado, as anulações de dotações na lei de revisão orçamental no valor de 28,5 milhões de contos (no essencial correspondendo à anulação da «Cláusula de estabilização» que congelou 10% das dotações no capítulo 50 de cada ministério) e, por outro, a abertura de créditos especiais pelo Governo durante a execução orçamental no valor de 13,7 milhões de contos. Cerca de 42,4% destes créditos especiais tiveram contrapartida em receitas consignadas (saldos de gerências anteriores e outras reposições não abatidas nos pagamentos).

5. Benefícios fiscais

Na proposta de Orçamento para 1991 o Governo inseriu no relatório uma estimativa da despesa fiscal no montante total de 23 milhões de contos, dos quais 14 milhões relativos a IRC/contribuição industrial e 2 milhões a IRC/IRS/rendimentos de capitais.

Com base no mapa resumo remetido pela Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (SAIR) ao Tribunal, o montante dos benefícios fiscais apurados no âmbito do IRC ascendeu a 94,7 milhões de contos (menos 16,7% que no exercício anterior).

Comparando a estimativa apresentada no relatório da proposta do Orçamento para 1991 com os dados posteriormente fornecidos pelos serviços fiscais, concluiu-se, tal como em 1990, que tal estimativa pouco tem a ver com a receita cessante efectiva resultante da concessão de benefícios fiscais aos sujeitos passivos do IRC. Tão elevada margem de erro ou desvio dificilmente poderá ser imputada à prudência com que devem ser feitas as estimativas orçamentais.

6. Défice orçamental e dívida pública

O défice orçamental proveniente da diferença entre as receitas e as despesas líquidas de amortizações da dívida ascendeu a 581,094 milhões de contos, mais 79 milhões (+15,7%) que em 1990. A previsão inicial do défice foi de 660,2 milhões de contos.

Durante o ano de 1991 os pagamentos de encargos com a dívida atingiram 2 116,4 milhões de contos (+53,9% que em 1990), sendo 816,4 mi-

lhões relativos a juros (+19,7%), 1 292,3 milhões a amortizações (+89,6%) e 7,7 milhões a outros encargos (-35,3%).

O decréscimo significativo verificado nos «Outros encargos» explica-se pela nova forma de colocação da dívida interna pela Junta do Crédito Público, através dos operadores especializados em valores do Tesouro, abandonando o sistema de acordos de tomada firme introduzido em 1990, pelo que não houve lugar ao pagamento das respectivas comissões. A «experiência» de 1990 ficou cara ao Orçamento.

O montante do total da dívida efectiva atingiu no final de 1991 os 7 057 milhões de contos (+924,7 milhões que em 1990), somando a dívida directa efectiva 6 576,2 milhões (+913,8 milhões) e a dívida garantida 480,8 milhões (+10,9 milhões).

Devido à opção do Governo de substituição de dívida, o saldo da dívida directa interna aumentou 1 111,7 milhões de contos e o da dívida externa diminuiu 138,5 milhões. Esta redução da dívida externa decorreu exclusivamente do baixo nível registado pelas emissões/utilizações (23,1 milhões de contos) e do elevado montante de amortizações efectuadas (161,8 milhões de contos), já que as diferenças de câmbio positivas e negativas se anularam.

O acréscimo global do endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento foi de 945,2 milhões de contos (sendo que o défice orçamental se cifrou em 581,1 milhões), valor que resulta da diferença entre os aumentos e diminuições registados, incluindo estas últimas 73,4 milhões de contos de amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das privatizações.

Uma vez que o limite estabelecido pelo artigo 3º, nº 1, da Lei do Orçamento para 1991 se cifrou em 673,7 milhões de contos, verifica-se que o mesmo não foi respeitado, tendo atingido 280,5 milhões de contos o acréscimo de endividamento não autorizado pela Assembleia da República, como expressamente o assinala o Tribunal de Contas no seu parecer.

7. Aplicação das receitas das privatizações

Em 1991, foi arrecadada como produto da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado a verba de 108 832 200 contos, que foi integralmente transferida para o Fundo de Regularização da Dívida Pública. Desse total, cerca de 106,3 milhões de contos sujeitam-se ao regime de consignação previsto na Lei nº 11/90 (Lei Quadro das Privatizações) e os restantes 2,6 milhões ao regime da Lei nº 23/90 (que extinguiu um conjunto

de operações de tesouraria e definiu o processo de regularização dos seus saldos).

Tal como já se verificara em 1990, o Fundo de Regularização da Dívida Pública aplicou em finalidades distintas das que estão previstas na lei, designadamente em «Despesas com privatizações» e «Despesas com aquisição de títulos», cerca de 1,7 milhões de contos.

As aplicações em «Anulação de dívida pública» (73,1 milhões de contos) e «Aumentos de capital» (15,4 milhões) enquadram-se nas finalidades constantes do artigo 16º da Lei nº 11/90.

Para além disso, o montante aplicado na realização de aumentos de capital respeita o limite de 20% do total das receitas provenientes de alienações.

Como o total de aplicações do Fundo de Regularização da Dívida Pública atingiu os 95 701 600 contos, verifica-se que não teve qualquer aplicação uma verba de 13 130 500 contos, que transitou para o ano seguinte. Situação semelhante ocorrera em 1990, com um saldo transitado superior a 30 milhões de contos, pelo que em 1991 o Fundo de Regularização da Dívida Pública auferiu mais de 3 milhões de contos de juros de depósitos bancários. Desta forma, em 31 de Dezembro de 1991 estavam por aplicar quase 47 milhões de contos de receitas, por lei consignadas a finalidades específicas, situação que não aparenta ser facilmente justificável, tanto mais que o último processo de privatização teve lugar em Outubro de 1991, ainda longe do final do ano.

8. Conta da segurança social

O orçamento da segurança social para 1991 foi aprovado no âmbito da Lei nº 65/90, de 28 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado, e consta do mapa IX anexo àquela lei.

O decreto-lei de execução orçamental, publicado em 8 de Fevereiro, remeteu para diploma autónomo a execução do orçamento da segurança social. Porém, esse diploma, o Decreto-Lei nº 252/91, só veio a ser publicada em 17 de Julho de 1991, decorrendo, assim, um período de mais de seis meses cuja execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal execução.

A situação transcrita conduz a um vazio normativo pela publicação tardia do decreto de execução orçamental e corresponde a uma prática que se vem repetindo ano após ano. Por tal motivo a possibilidade de um efectivo

controlo externo da execução orçamental do sistema, designadamente pelo Tribunal de Contas, continua bastante comprometida.

As receitas na gerência de 1991 atingiram 1 082,4 milhões de contos, mais 21,1 milhões (+1,9%) que as receitas previstas no orçamento. As diferenças apuradas ficaram a dever-se, no essencial, aos seguintes factos:

O saldo de gerência anterior (70,1 milhões de contos) foi superior em 241,2% ao inicialmente previsto (20,6 milhões);

O desvio positivo das receitas correntes (+3,5 milhões de contos) ficou a dever-se à diminuição registada face ao previsto na cobrança de contribuições (—5,6 milhões) e em outras receitas (—7,1 milhões), enquanto os rendimentos de aplicações financeiras foi superior ao orçamentado em cerca de 16,2 milhões de contos;

Por não se ter concretizado a venda de imóveis da segurança social como fora previsto, as receitas de capital circunscreveram-se a 2 milhões de contos, menos 73,9% que o orçamentado;

As transferências correntes ultrapassaram as previstas em 533 000 contos, enquanto as transferências de capital se quedaram em 67,2% do orçamentado, em resultado de a receita relativa a «Formação profissional — Fundo Social Europeu» ter atingido apenas 48,5 milhões de contos, em contraponto com os 73 milhões orçamentados.

As transferências correntes do Ministério do Emprego e da Segurança Social para cobertura dos regimes e da acção social cifraram-se em 69,8 milhões de contos, do que resulta que o Orçamento do Estado financiou o regime especial dos ferroviários (11,1 milhões) e os regimes não contributivos e equiparados (44,7 milhões) na sua totalidade, mas que apenas financiou (13,9 milhões) 25,2% das despesas com a acção social e que os 127,9 milhões de contos do regime especial de segurança social das actividades agrícolas foram integralmente suportados por receitas do regime geral da segurança social.

A execução das despesas da segurança social atingiu os 1 036,6 milhões de contos, menos 24,8 milhões (—2,3%) que o valor orçamentado. As despesas correntes excederam em 2,9% o orçamentado. Inversamente, as despesas de capital foram inferiores em 1,4%, as transferências correntes em 14,6% e as transferências de capital em 40,9%.

O total das contribuições declaradas pelos contribuintes atingiu, em 1991, o montante de 885,8 milhões de contos. No entanto, os créditos correspondentes a contribuições declaradas no ano ascenderam a 826,8 milhões, ficando assim por cobrar 59 milhões de contos.

As contribuições em dívida à segurança social atingiram em 31 de Dezembro de 1991 os 229,7 milhões de contos, mais 12,9% que a dívida existente um ano antes.

Apesar da concessão de condições especiais de regularização das dívidas, continua a assistir-se a um avolumar de dívidas que, conjuntamente com a insuficiência das dotações do Orçamento do Estado no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, contribui para a descapitalização da segurança social.

9. Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado

Para além das referências que anteriormente foram feitas ao parecer do Tribunal de Contas, incluem-se a seguir, como parte integrante do presente relatório, as conclusões do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 1991, publicadas no *Diário da República*, 2ª série, nº 230, de 30 de Setembro de 1993:

A) Quanto à execução do Orçamento do Estado para 1991, os resultados alcançados das verificações realizados são os seguintes:

I — Situações que envolveram ilegalidades ou irregularidades:

1. Afectação indevida da dotação «Descongelamento e prémios de poupança» ao reforço de dotações não enquadráveis nos fins a que a mesma se destinava, isto é, à cobertura de encargos relativos a subsídio de refeição.
2. Não contabilização em receita do Estado de pelo menos 1 327 200 contos, devido à não inscrição do total da receita cobrada pelos cofres consulares, uma vez que, e como vem sendo prática, apenas foi levado à Conta Geral do Estado o valor relativo às contas certificadas pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, o que, no ano em análise, respeita a gerências anteriores a 1984. O número de contas certificadas foi de 37 correspondentes a 8 cofres de um total de 118.
3. Não cumprimento do disposto no nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, na medida em que um vasto número de fundos e organismos, com receitas próprias de valor igual ou superior a 10 000 contos, continua a não ser incluído em «Contas de ordem» no Orçamento e na Conta.

4. Não cumprimento do disposto no nº 4 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, relativamente a um considerável número de fundos e organismos autónomos, por os extractos das suas contas de gerência não constarem da Conta Geral do Estado.
5. Não inclusão em despesa orçamental do Ministério dos Negócios Estrangeiros de cerca de 10,2 milhões de contos de «Despesas a liquidar», por regularizar, realizadas de forma abusiva no âmbito do artigo 647º do Regulamento Consular, violando os princípios e regras orçamentais contidos na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado e no artigo 13º do Decreto com força de lei nº 13 381, de 24 de Maio de 1930; apesar de tal situação apresentar, como em 1990, tendência para a inflexão dos montantes envolvidos, e do anúncio pelo Governo de iniciativas legislativas indispensáveis à regularização de tais despesas, o que se tem conseguido é quase insignificante, como aliás reconhece a Administração; o Tribunal reitera a sua preocupação pela ausência de solução para este problema, que se arrasta há longo tempo.
6. A exemplo do que se verificou nos anos anteriores, também no decreto de 1991 se constatou ter sido de uma forma geral desrespeitada a programação financeira plurianual constante do mapa XI anexo à Lei do Orçamento. Assim, e tendo em atenção os resultados das auditorias de sistema realizadas a programas do PIDDAC, constatou-se que tal situação se deve a um vasto leque de razões, nomeadamente: duvidosa idoneidade técnica de algumas equipas de projectistas contratadas, tendo-se verificado graves deficiências e ou insuficiências nas especificações dos projectos; alterações aos projectos iniciais (por vezes profundas) com realização de «trabalhos a mais» e «revisões de preços»; dispendiosos e frequentes atrasos na execução das empreitadas por falta de capacidade económico-financeira de algumas empresas adjudicatárias; procedimentos administrativos excessivamente pesados, que provocam estrangulamento e que urge desbloquear; múltiplos adicionais aos contratos iniciais que, embora justificados pela apresentação de melhores soluções globais, se traduziram em substanciais acréscimos de custos; aliás, neste contexto, assis-

te-se a uma prática quase institucionalizada de celebração de termos adicionais ao contrato inicial a coberto da introdução de melhorias ao projecto base.

Em particular, em 1991, há que referir no âmbito da execução do programa «Criação de uma rede de bibliotecas de leitura pública», a atribuição pelo então IPLL de adiantamentos anuais à maioria das câmaras, sem que estas tivessem apresentado documentos de despesa comprovativos da aplicação dos projectos a que se destinavam de adiantamentos concedidos anteriormente.

7. Assunção de encargos, relativos a porte pago e a descontos nas telecomunicações no valor de cerca de 1,7 milhões de contos, com violação do disposto no artigo 18º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado; embora esta situação já tenha sido objecto de reparo por parte do Tribunal no parecer sobre a Conta Geral do Estado para 1989, nada foi feito pelos responsáveis para a ultrapassar ou eventualmente esclarecer, o que o Tribunal considera grave por se estar em presença de uma sistemática subavaliação da despesa orçamental no domínio dos apoios à comunicação social. Como então ficou referido, tal situação mantém-se desde 1983, sendo a dívida acumulada, com referência a 31 de Dezembro de 1991, superior a 8,4 milhões de contos (valor provisório).
8. Pagamento de parte das indemnizações compensatórias a empresas públicas do sector dos transportes com violação do estabelecido no artigo 17º do Decreto-Lei nº 72—A/91, de 8 de Fevereiro, que fazia depender de resolução do Conselho de Ministros a concessão de subsídios a empresas públicas e que à data desses pagamentos não existia; trata-se de um tipo de irregularidades já detectada em anos anteriores noutras situações e que pode ser facilmente evitável.
9. Não pagamento, no âmbito dos auxílios CECA, de cerca de 996 000 contos às empresas dos sectores da siderurgia e do carvão e ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, por insuficiência da respectiva dotação no orçamento da Direcção-Geral do Tesouro e cujo pedido de reforço não foi satisfeito; tal situação traduz mais um caso de subavaliação da despesa orçamental.

10. Pagamento indevido, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, dos encargos assumidos pelo Estado no âmbito do seguro de colheitas, por tal competência estar atribuída pelo Decreto-Lei nº 283/90, de 18 de Setembro, ao Fundo de Compensação de Seguro de Colheitas, que de igual modo prevê para este as receitas necessárias; entre estas está incluída uma dotação do Orçamento do Estado que desde 1990 não tem sido inscrita a favor do Fundo, mas da Direcção-Geral do Tesouro, no capítulo 60, «Despesas excepcionais»; se existem razões para tal prática em que o Fundo é simples elo de ligação entre o ISP (que apura os montantes em dívida) e a Direcção-Geral do Tesouro (que efectua os pagamentos) então deve dar lugar à revogação do citado decreto-lei.
11. A competência para proceder ao pagamento dos incentivos no âmbito do SISAT, atribuída pelo Decreto-Lei nº 249/88, de 15 de Julho, à CNSTAR (entidade gestora do Programa STAR), foi exercida pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional em virtude de não terem sido criados os instrumentos necessários ao exercício de tal competência, pelo menos em 1991.
12. Não cumprimento por parte da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional do disposto no artigo 17º do Decreto-Lei nº 103/80, de 9 de Maio, com a nova redacção dada pelo artigo 1º do Decreto-Lei nº 52/88, de 19 de Fevereiro, ao não ter exigido aos promotores dos projectos enquadrados no SISAT a apresentação de certidão comprovativa da sua situação contributiva regularizada perante as instituições de segurança social, aquando do processamento dos respectivos pagamentos.
13. Pagamento dos incentivos respeitantes a projectos SIURE/VALOREN pelo IAPMEI com verbas transferidas do Orçamento do Estado (PIDDAC da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional), contrariando o disposto no Decreto-Lei nº 188/88 e em normas orçamentais; o primeiro estabelece como entidade pagadora a Direcção-Geral de Energia, as segundas permitem transferências apenas através de alterações orçamentais (o IAPMEI não se integra no Orçamento do Estado, em sentido restrito); como conse-

quência de tal procedimento, os pertinentes valores inscritos na Conta não reflectem os pagamentos efectuados (154 923 contos foram pagos pelo IAPMEI à margem do Orçamento). Em tal contexto foram ainda os serviços questionados sobre o destino do saldo das verbas depositadas no IAPMEI, assim como do produto das suas aplicações financeiras.

14. Saídas de fundos orçamentais a título de empréstimos à HCB e à CNP indevidamente processadas pela Direcção-Geral do Tesouro e autorizadas pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, uma vez que as minutas dos respectivos contratos não tinham sido visadas pelo Tribunal, o que viola o disposto no nº 1 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 146—C/80, de 22 de Maio.
15. Pagamento indevido efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro respeitante a uma livrança avalizada pela ex-Junta Nacional das Frutas, na medida em que a competência para decidir e efectuar os pagamentos em liquidação da extinta Junta Nacional das Frutas cabia ao INGA/comissão liquidatária, nos termos do Decreto-Lei nº 13/87, de 9 de Janeiro, que sempre se opôs ao referido pagamento, por considerar a obrigação prescrita. Também os serviços jurídicos da Direcção-Geral do Tesouro nos vários momentos em que foram chamados a pronunciar-se sempre consideraram a livrança prescrita. Apesar de tudo, a Direcção-Geral do Tesouro processou o pagamento do montante de capital e juros (remuneratórios e moratórios) reclamado pelo banco, no valor de 15 400 contos.
16. Apurou-se significativo desvio entre a receita cessante de IRC prevista no relatório da proposta de lei do Orçamento do Estado (12 milhões de contos) e a que efectivamente se verificou (84,4 milhões de contos).
17. Não acatamento do limite estabelecido no nº 1 do artigo 3º da Lei do Orçamento para 1991 para o acréscimo de endividamento global para fazer às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, que foi excedido em 280,5 milhões de contos.

Observou-se, porém, no mapa V—2 da Conta, que o produto da emissão de bilhetes do Tesouro não foi utilizado na cobertura de despesas orçamentais, tendo permanecido em 31 de Dezembro de 1991 em operações de tesouraria, 378,4 milhões de contos.

18. Pagamentos por operações de tesouraria de encargos relativos à regularização de situações do passado, no valor total de 9,032 milhões de contos, que deveriam ter sido efectuados por via orçamental, significando nessa medida subavaliação da despesa efectuada.
19. Não inscrição, à semelhança do verificado em anos anteriores, das dotações para satisfação dos encargos relativos ao financiamento obtido para aquisição aviões *Falcon 50* nas rubricas relativas a encargos com a dívida pública, como seria correcto, mas como «Aquisição de bens duradouros — Material militar», classificação económica 02.01.02 (contrariando o nº 1 do artigo 11º do Decreto-Lei nº 737/76, de 16 de Outubro).
20. Afecção de parte das receitas resultantes de alienações efectuadas ao abrigo da Lei nº 11/90, de 5 de Abril, no montante de 1,7 milhões de contos, a finalidades distintas das legalmente previstas — realização de despesas com privatizações e com a aquisição de títulos —, com violação do disposto no artigo 3º do Decreto-Lei nº 453/88, de 13 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 324/90, de 19 de Outubro, e no artigo 16º da Lei nº 11/90, de 5 de Abril.
21. Sobreavaliação da receita — em particular da receita proveniente da alienação de partes sociais de empresas pelo Estado — e da despesa do Estado em 5 200 contos, devido ao procedimento adoptado para a restituição de verbas, indevidamente arrecadadas em processos de reprivatização, realizada através do orçamento do Fundo de regularização da Dívida Pública e sem expressão no Orçamento e na Conta Geral do Estado.
22. Incumprimento do disposto no artigo 18º da Lei nº 11/90, de 5 de Abril, sobre orçamentação das aplicações das receitas provenientes da reprivatização de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, uma vez que no Orça-

mento e na Conta Geral do Estado não estão especificados os diversos movimentos relacionados com as referidas aplicações.

23. Realização de processos de alienação, total ou parcial, de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974 (casos da SFP e, em parte, do BFB) com incumprimento do disposto no artigo 18º da Lei nº 11/90, de 5 de Abril, uma vez que os proveitos das alienações e as aplicações dadas a essas receitas não tiveram qualquer expressão orçamental.
24. Estorno indevido de receita do Estado para a rubrica de operações de tesouraria «Depósitos diversos», para posterior entrega à Junta Autónoma de Estradas, no montante de 229 586 273\$, com ilegalidade do abatimento à receita cobrada, que se encontrava correctamente escriturada, e do pagamento da despesa por operações de tesouraria quando o deveria ter sido por via orçamental. Deste procedimento resultou o desvirtuamento das receitas cobradas em 1990 e da despesa de 1991 (violação da regra do orçamento bruto – artigo 5º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro; transferência daquela importância para a rubrica em apreço sem disposição legal permissiva).
25. Estornos indevidos no valor global de 1 893 815 649\$, para entrega aos Comandos-Gerais da GNR e PSP e Direcções-Gerais de Viação e dos Transportes Terrestres, provenientes da parte das multas e coimas cobradas que lhes estão consignadas por lei, com ilegalidade, igualmente, do abatimento à receita cobrada e dos pagamentos por operações de tesouraria (violação da regra do orçamento bruto – artigo 5º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro).
26. Pagamentos no montante de 112 085 contos relativos a encargos com cobertura de riscos de câmbio, efectuados com saldos do Orçamento de 1988, transferidos para operações de tesouraria, o deveriam ter sido para a rubrica «Saldo do capítulo 60 do Orçamento do Estado para 1988», face ao estabelecido no artigo 58º da Lei nº 114/88, de 30 de Dezembro – Lei do Orçamento para 1989.

Ilegalidade dos pagamentos realizados de 1989 a 1991, por operações de tesouraria, em violação da regra da anualida-

de consagrada nos artigos 2º das Leis nºs 40/83, de 13 de Dezembro, e 6/91, de 20 de Fevereiro; relativamente aos pagamentos efectuados em 1991, acresce a violação do nº 3 do artigo 12º da Lei do Orçamento para 1991, que determinava deverem aqueles pagamentos ser efectuados por via orçamental, daí resultando subavaliação da despesa orçamental de 1991.

27. Pagamento de encargos no montante de 18 604 contos, decorrentes do Acordo de Cooperação Técnica firmado com o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), suportados por saldos do Orçamento dos anos de 1987 e 1988, transferidos para a rubrica «Depósitos diversos» sem disposição legal que o permitisse, e consequentemente ilegalidade dos pagamentos efectuados.
28. Transferências para a rubrica «BAD — Acordo de Cooperação», sem disposição legal permissiva, da verba inscrita no Orçamento com a finalidade de ocorrer a encargos no âmbito do BAD, no montante de 180 000 contos, e consequente sobreavaliação da despesa orçamental de 1991 naquele montante.
29. Embora o produto das receitas arrecadadas em 1991, abrangidas pelo processo de regularização de operações de tesouraria instituído pela Lei nº 23/90, de 4 de Agosto, ascendesse a cerca de 8 milhões de contos (3,5 de reembolsos e 4,5 de juros), não foi dado cumprimento ao disposto no artigo 7º daquela Lei nº 23/90 (para transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aliás estava previsto no Orçamento do Estado para 1992), tendo-se no encerramento da Conta procedido ao estorno daquela receita para rubrica de operações de tesouraria «Operações de regularização da escrita orçamental».
30. Afectação de receitas no montante de 2,6 milhões de contos provenientes da recuperação de créditos afectos à conta especial de regularização de operações de tesouraria (CEROT) (alienação de acções da LISNAVE) a finalidades diferentes das previstas no artigo 7º da Lei nº 23/90, de 4 de Agosto.

31. Omissão na tabela da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, como «Operações de fim de ano», das operações contabilísticas previstas no nº 6 do artigo 4º do Decreto-Lei nº 559/82, de 26 de Novembro, que se consubstanciaram na transferência de cerca de 20,7 milhões de contos de receita cobrada para rubrica de operações de tesouraria «Operações de regularização da escrita orçamental».

II — Observações adicionais:

Tal como em pareceres anteriores, também ao longo do presente relatório se descrevem outras situações susceptíveis de se reflectirem na transparência e credibilidade das contas públicas ou de suscitarem dúvidas quanto à eficácia da gestão e controlo dos dinheiros públicos. Para além de persistirem lapsos e atrasos de escrituração que demonstram precariedade de procedimentos adoptados em certos serviços da administração, bem como deficiente articulação de informação entre eles, que é patente em certos mapas da Conta, no parecer de 1991, merecem ainda referência os seguintes aspectos:

1. Atraso da publicação das declarações no campo das alterações orçamentais.
2. O saldo das receitas por cobrar está acrescido em 4 200 contos, resultante de um erro de liquidação de IRC.
3. A remessa das tabelas devidamente corrigidas com os estornos, mandados efectuar pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, e que constituem suporte documental na elaboração do parecer, verificou-se com atrasos o que dificultou a sua apreciação tempestiva.
4. Regularização de títulos de anulação pagos ao abrigo do Decreto nº 19 968, de 29 de Junho de 1931, através do abate de 16,4 milhões de contos à cobrança de impostos, procedimento que, por revelar falta de transparência, poderá no futuro dificultar a fiscalização e o controlo das receitas afectas a tal fim.
5. Mencionam-se no relatório falhas nos procedimentos de controlo adoptados pela Administração, nomeadamente em algumas áreas de concessão de apoios pelo Estado, merecendo naquele contexto a referência a várias situações em

que o IAPMEI mostra não cumprir as atribuições que lhe estão cometidas por lei.

6. O mapa V — 1, «Aplicação do produto dos empréstimos emitidos em 1991», tal como tem sido elaborado, considera-se de limitada, ou mesmo duvidosa, utilidade, impondo-se alterar a metodologia da sua construção e apresentação, como tem sido já salientado nos últimos pareceres.
7. Deficiente controlo da Direcção-Geral do Tesouro sobre a utilização de avales concedidos pelo Estado, devido à inexistência de mecanismos legais adequados que vinculam as entidades beneficiárias a informarem, em tempo oportuno, dos valores utilizados; daí resulta a inexactidão dos valores apresentados na Conta Geral do Estado sobre as responsabilidades directas do Estado por avales prestados.
8. A gestão da carreira de activos financeiros do Estado é objecto de alguns reparos, designadamente os seguintes:
 - a) As taxas utilizadas pelas diferentes instituições bancárias no cálculo de juros devidos em execução de avales chegaram a atingir uma diferença de 8 pontos percentuais, o que se considera inaceitável tratando-se de operações de risco praticamente nulo;
 - b) A rendibilidade dos activos financeiros do Estado, embora mostre alguma melhoria em relação ao ano de 1990, continua inferior a remunerações equivalentes do mercado;
 - c) Continuação da existência de situações de atraso, quer quanto ao registo contabilístico das operações, quer no que toca à recepção dos rendimentos proporcionados pelos activos.

Como observação final, é de recordar que o Tribunal tem vindo gradualmente a estender a sua acção, mediante a utilização de processos de verificação por amostragem, pelo que, não sendo exaustiva a realidade observada, o alcance das conclusões tem significado condicionado por tal metodologia.

E será conveniente recordar ainda, como é do conhecimento geral, as dificuldades financeiras da Administração Pú-

blica, que, por variadas razões, se agravaram durante demasiado tempo.

O Tribunal está, assim, consciente das realidades existentes, e embora tenha já assinado alguns progressos sectoriais, não pode deixar de continuar a manifestar-se preocupado com a necessidade da introdução de medidas de correcção estrutural.

B) No que respeita à execução do orçamento da segurança social a análise empreendida permitiu concluir o seguinte:

1. O orçamento da segurança social, como parte integrante do Orçamento do Estado, deve obedecer ao mesmo regime legal, em especial à Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. As verificações realizadas, dentro das limitações apontadas, permitem, no entanto, referir as seguintes inobservâncias à Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro – Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, vigente durante o período financeiro relativo à execução do orçamento da segurança social:
 - a) Foram registadas na conta da segurança social para 1991 receitas provenientes de transferências correntes que não estavam orçamentadas, pelo que não foi respeitada a disciplina prevista no artigo 17.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado;
 - b) Foram realizadas despesas correntes sem a competente inscrição orçamental na rubrica “Despesas com acções financiadas por organismos estrangeiros”, situação já ocorrida nos anos 1989 e 1990, o que representa uma violação do n.º 2 do artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado;
 - c) As despesas correntes excederam em 25 948 900 contos o montante orçamentado, o que não está de acordo com o n.º 1 do artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado;
 - d) Verificou-se um excesso de despesa face ao orçamentado, no montante de 691 600 contos, na rubrica «Despesas de capital – Outras despesas de capital», o que infringe o disposto no n.º 1 do artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

2. O processo de preparação orçamental do sector, e em especial a articulação dos Orçamentos do Estado (em sentido restrito), do sector global da segurança social e os das instituições e organismos desta, não permite que se possa implementar um efectivo controlo externo daquele processo de execução orçamental.
3. Manteve-se, em 1991, a impossibilidade de apreciar a execução orçamental dos centros regionais de segurança social por inexistência de um orçamento global para cada um deles, entendido este como uma previsão de todas as receitas e despesas, o que se traduz numa violação dos princípios da tipicidade qualitativa das receitas e da tipicidade qualitativa e quantitativa das despesas.
4. Quanto ao período complementar, continua a não ser observada a disciplina constante do Decreto-Lei nº 265/78, de 30 de Agosto, que dispõe que os encargos relativos a anos anteriores sejam satisfeitos de conta de verbas adequadas do orçamento que estiver em vigor no momento em que for efectuado o seu pagamento, o que implica o necessário cabimento nesse orçamento através de reorçamentação da despesa.
5. Ainda ao nível das instituições de segurança social, constata-se que transitam de uma gerência para a seguinte despesas já processadas e não pagas sem que este movimento seja acompanhado da correspondente transferência de fundos destinada à satisfação dessas despesas, prática esta não correcta em termos de legalidade orçamental.
6. Da publicação em 17 de Julho de 1991 do diploma legal que contém as disposições necessárias à execução do orçamento da segurança social, o qual retroage os seus efeitos a 1 de Janeiro, decorre um vazio normativo que constitui clara violação do disposto no artigo 16º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.
7. O Decreto-Lei nº 24/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS, ao pressupor regras de execução orçamental cuja aplicação implica o afastamento, na elaboração do orçamento global e dos orçamentos das instituições do sector, de princípios constantes na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, é um acto legislativo ilegal, porquanto viola uma lei reforçada.
8. Não obstante a Lei de Bases da Segurança Social estipular, no nº I do artigo 55º, que a acção social é financiada fundamental-

mente por transferências do Estado, tal não se verifica desde 1987.

Assim, as despesas com acção social têm sido fundamental e progressivamente suportadas por receitas do regime geral, nomeadamente pelas contribuições, facto que permite questionar o pleno cumprimento do estabelecido nos artigos 55º, nº 1, e 76º da referida Lei de Bases no que respeita ao financiamento do sistema de segurança social pelo Estado.

9. O saldo da rubrica «Devedores por prestações a repor ou a reembolsar» atingiu o valor de 8 507 300 contos, em 31 de Dezembro de 1991, tendo crescido 16,2% e 18,7%, respectivamente, em 1990 e 1991.

Trata-se de uma realidade ascendente que deriva de prestações indevidamente processadas e recebidas pelos respectivos beneficiários, a qual deve ser alvo de um reforço de acções concretas, tendentes a contrariar a evolução detectada.

10. Na CEO, a rubrica «7.09 – Receitas de aplicações financeiras» apresenta uma flutuação de saldos totais ao longo do período 1988–1991, bem como dos saldos das suas componentes, que não correspondem à evolução das existências que efectivamente lhe dizem respeito, o que indicia a eventual adopção de critérios diferenciados no que respeita à integração dos rendimentos na rubrica em questão.

11. O património financeiro da segurança social (incluindo o do FEFSS), estimado em cerca de 54 milhões de contos, apresenta um crescimento de 3,9% e 6,1%, respectivamente de 1989 para 1990 e de 1990 para 1991.

Sendo este vector significativo para o relançamento da capitalização do sector, o nível das taxas de crescimento apuradas pode vir a comprometer a constituição de uma garantia adequada para os benefícios diferidos.

12. Apesar da concessão e condições especiais de regularização das dívidas à segurança social verificada nos últimos anos, o total das contribuições em dívida à segurança social passou de 203,5 milhões de contos em 1990 para 229.7 milhões de contos em 1991.

13. Continuam a verificar-se elevados saldos credores nas contas “Contribuintes – Sector público administrativo” e “Contribuintes

– Outros“, que em 1991 totalizam 12 354 600 contos e correspondem a 30,7% dos débitos a curto prazo: a situação descrita justifica a adopção de medidas de controlo mais eficazes sobre as contas de contribuintes.

14. A DRL apresenta um valor negativo particularmente elevado, ou seja, (-)28 217 000 contos, o que contrasta com o resultado de exercícios anteriores, mais especificamente com o de 1990, que foi de 396 200 contos.

Esta variação é um resultante directa dos resultados correntes do exercício, já negativos em 1990, mas que passaram de (-)993 900 para (-)30 731 800 contos, de 1990 para 1991.

15. O efectivo início da actividade do FEFSS, concretizado em 1991, implicou acentuados decréscimos no activo e passivo inscritos no balanço, em consequência da transferência de valores do património financeiro e de aplicações de tesouraria, que assim se subtraem às órbitas orçamental e da conta da segurança social, bem como dos respectivos controlos.

16. A rubrica “2,45 – IGF – Conta contribuições e adicionais” é saldada, em sede de consolidação, por transferência para a reserva geral do sistema, implicando um acréscimo da situação líquida e o seu desaparecimento do passivo, embora se mantenha nele integrada nas contas das instituições de segurança social, consideradas individualmente.

Esta prática, que constitui uma rotina habitual nas regularizações inerentes à consolidação, vem alterar uma realidade que deveria ser transmitida pelas demonstrações financeiras finais globais do sector.

17. Na consolidação de contas é utilizada a rubrica “Aplicação de resultados”, quando se considera haver saldos de actividades concretas relevadas no balanço, e integradas na situação líquida, na reserva geral do sistema ou em outras reservas, não podendo, em conformidade, afectar os resultados líquidos consolidados, conforme expressos na DRL, tendo assim de ser deduzidos para efeitos de preparação e apresentação desta peça contabilística, do que decorre nela aparecerem englobados como custos ou despesas, de acordo com os critérios seguidos pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Ora, estes critérios são questionáveis, porquanto os valores desta rubrica constituem igualmente resultados, com a particularidade de terem sido utilizados ou “distribuídos” em antecipação ao encerramento do exercício. O efeito concreto é a distorção do resultado do exercício.

18. Tal como já foi referido em pareceres anteriores, o enquadramento institucional do sector continua por consolidar, não obstante o processo de evolução que o sector tem estado a percorrer, onde, a par de um sistema novo, subsistem “resíduos” de estruturas anteriores; esta consolidação institucional afigura-se importante, inclusivamente como requisito de perfeita harmonização de conteúdos do Orçamento e da Conta, que, tanto quanto se apurou, não existe ainda.
19. Continua a verificar-se a existência de uma clara desarmonia no quadro normativo vigente; se ele for considerado desajustado, em alguns pontos, às necessidades próprias do sector, não é aceitável a repetida prática do incumprimento da lei, mas impor-se-á então a necessidade de rever o que for necessário, de forma a torná-lo compatível com a especificidade da gestão do sector da segurança social.

Palácio de São Bento, 4 de Janeiro de 1995. — O Deputado Relator, *Octávio Teixeira*. — A Deputada Presidente, *Manuela Ferreira Leite*.

Nota — O relatório foi aprovado, com votos a favor do PS, PP e PCP e a abstenção do PSD

Relatório sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1992

1. Enquadramento legal

Nos termos da alínea *d*) do artigo 165º da constituição, compete à Assembleia da República tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano seguinte, com o relatório do Tribunal de Contas, se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua apreciação.

É no cumprimento deste preceito constitucional que a Comissão de Economia, Finanças e Plano elabora o presente relatório sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1992 [publicada no *Diário*

da República, 2ª série, nº 304 (20º suplemento), de 31 de Dezembro de 1931].

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1992 dentro dos prazos previstos na constituição e na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

A Conta de 1992 foi organizada em conformidade com as disposições da lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 1992, para além do relatório sobre resultados da execução orçamental, todos os mapas enumerados nos artigos 27º e 29º da citada lei.

O parecer do Tribunal de Contas foi enviado à Assembleia da República dentro dos prazos constitucionais e legais aplicáveis.

O Tribunal de Contas deu igualmente cumprimento ao princípio do contraditório previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, pelo que o seu parecer é acompanhado das respostas dos serviços e das entidades envolvidas às questões suscitadas pelo Tribunal.

2. Lei do orçamento e decreto de execução orçamental

A Lei do Orçamento do Estado para 1992, Lei nº 2/92, foi aprovada pela Assembleia da República em 25 de Fevereiro de 1992, tendo sido publicada no suplemento do *Diário da República*, de 9 de Março de 1992, cuja distribuição ocorreu a 25 de Março de 1992. Consequentemente, e de acordo com o preceituado na lei, o Orçamento só entrou em vigor no dia 30 de Março de 1992.

O decreto de execução orçamental, através do qual o Governo deve adoptar as medidas estritamente necessárias para que o Orçamento do Estado possa começar a ser executado, só veio a ser publicado após a entrada em vigor do Orçamento do Estado, através do Decreto-Lei nº 62/92, de 21 de Abril. A produção de efeitos deste diploma foi, no entanto, retroagido à data da entrada em vigor da Lei do Orçamento, ao abrigo do seu artigo 29º.

3. Alterações orçamentais

Durante a execução orçamental foram introduzidas alterações à Lei do Orçamento para 1992, quer através da lei nº 30-A/92, de 24 de Dezembro (Lei de Revisão do Orçamento), quer ao abrigo das competências do Governo definidas na Lei do Enquadramento do Orçamento e no artigo 4º da Lei do orçamento para 1992.

O montante global da despesa (e receita) inicialmente fixado foi ao longo da execução orçamental elevado em mais 95 113 590 contos, o que corresponde a uma variação positiva de 2%. Este acréscimo ficou a dever-se à abertura de créditos especiais pelo Governo e à inclusão no Orçamento do Estado de receitas e despesas dos organismos sem autonomia administrativa e financeira e contas de ordem. A Lei nº 30–A/92, de 24 de Dezembro (Lei de Revisão do Orçamento), não alterou o montante global da receita (e despesa) fixado na Lei do Orçamento.

Os créditos especiais abertos pelo Governo implicaram um acréscimo da despesa prevista no valor de 58 583 681 contos (+1,2%) e tiveram cobertura em receitas sujeitas ao regime de contas de ordem (12,4%), em saldos de anos anteriores (11,4%) e em receitas consignadas (76,2%).

O conjunto das alterações orçamentais aumentaram em igual valor a previsão das receitas e despesas efectivas, consequentemente não provocaram qualquer alteração do défice orçamental, previsto em 574,7 milhões de contos.

Ao longo da execução orçamental, no uso de competências próprias ou por autorização da Assembleia da República, o Governo procedeu a alterações que modificaram o total da despesa prevista para cada um dos ministérios sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada.

Estão englobadas neste caso as alterações decorrentes da distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e as alterações orçamentais efectuadas ao abrigo do artigo 4º da Lei do Orçamento.

No que concerne à utilização da dotação provisional, o montante que foi distribuído pelos diversos ministérios foi de 50 722 177 contos (47 112 664 para despesas correntes e 3 609 513 para despesas de capital), o que representa um grau de utilização de 99,9%.

A dotação provisional, inicialmente orçamentada em 71,7 milhões de contos (61,7 para despesas correntes e 10 para despesas de capital), foi diminuída em 20 947 375 contos (para despesas correntes) pela Lei nº 30–A/92, de 24 de Dezembro, e por outro lado foi alterada com uma transferência de 6 390 487 contos da dotação de despesas de capital para a dotação de despesas correntes.

No que concerne às alterações orçamentais efectuadas ao abrigo do artigo 4º da Lei do Orçamento foi reforçada em 42 407 contos a verba inscrita no capítulo “Estabelecimentos de ensino superior e estabelecimentos diversos do Ministério da Educação”, tendo como contrapartida no mesmo valor o capítulo “Serviços centrais de cooperação e apoio” do Ministério do

Planeamento e Administração do Território. Também foram reforçados os capítulos “Presidência da República” e “Presidência do Conselho de Ministros” em, respectivamente, 19 147 e 2 126 656 contos e tendo como contrapartida o capítulo “Direcção-Geral da Comunicação Social”.

O Governo procedeu ainda ao longo da execução orçamental a inúmeras transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial. O valor total dessas transferências, que se anulam entre si, atingiu cerca de 354,3 milhões de contos, isto é, cerca de 7,4% do orçamento inicial. O número dessas alterações foi de cerca de 19 200.

O elevado número e montante destas transferências, e como expressamente o refere o parecer do Tribunal de Contas, “é susceptível de indiciar alguma falta de rigor técnico no processo de orçamentação de certos departamentos”.

Por outro lado, e de acordo com o parecer do Tribunal de Contas, “continuou a verificar-se um grande distanciamento temporal entre a data dos despachos de autorização das alterações orçamentais – a partir da qual começam a produzir efeitos – e a data da respectiva publicação no *Diário da República*. Com efeito, se os despachos de autorização foram proferidos até 31 de Dezembro de 1992, não se vislumbram razões para que 63,9% das alterações efectuadas tenham sido publicadas depois de 31 de Janeiro de 1993”. Saliente-se, ainda, que o último desses despachos foi publicado em 13 de Julho de 1993.

Face a esta situação, tem razão de ser a reafirmação do Tribunal de Contas de que “estes atrasos poderão comprometer a transparência da execução orçamental e o subsequente controlo”.

4. Conta Geral do Orçamento

4.1. Execução do orçamento da receita

No exercício de 1992 o total das receitas liquidadas ascendeu a 4 719 milhões de contos, as receitas cobradas a 4 606,6 milhões e as receitas anuladas a 54,4 milhões.

Desta evolução resulta um montante das receitas por cobrar no final do ano de 342,7 milhões de contos, mais 20,4% que o saldo existente no início do ano (284, 8 milhões), o que consubstancia um nível de cobrança [medido pelo *ratio* cobranças/(liquidações+receitas por cobrar em 1 de Janeiro de 1992)] de 92,06%, praticamente idêntico ao registado em 1991 (92,5%).

Esse nível de cobranças atingiu o valor extremamente baixo de 33,68% na rubrica “Taxas, multas e outras penalidades” e cifrou-se em 85,82% nos “Impostos indirectos” e 94,66% no “Impostos directos”.

As anulações de receitas em 1991 foram em 31,6 milhões de contos inferiores a 1992, atingindo 54,4 milhões de contos. Tais anulações referem-se, fundamentalmente, aos “Impostos indirectos” (67,1 do total). “Impostos directos” (20%) e “Taxas, multas e outras penalidades (12,6%).

A receita efectiva (receita total – passivos financeiros) atingiu os 3 596 139 700 contos. O crescimento da receita efectiva foi sustentado pela evolução das receitas fiscais, que cresceram 21,6% em termos de receita potencial e 23,9% em termos de receita real; tendo representado em ambos os casos quase 80% da receita efectiva, esta evolução foi impulsionada pelo crescimento dos rendimentos da propriedade (81,9%) e dos activos financeiros (116,1%) os quais valeram em conjunto cerca de 12% da receita efectiva.

Em termos de execução, a taxa de execução total da receita situou-se em 94,6%, valor este que é próximo do observado no ano transacto (94,3%), tendo em termos absolutos as receitas cobradas ficado em 265,2 milhões de contos aquém das previstas.

Os capítulos referentes a “Venda de bens de investimento”, “Contas de ordem” e “Activos financeiros” registaram as mais baixas taxas de execução, respectivamente 22%, 62,4% e 65,7%. Em contrapartida verifica-se que em quatro capítulos a execução orçamental excedeu os valores orçamentados: “Impostos directos” (+1,2%), “Taxas, multas e outras penalidades” (+6,5%), “Rendimentos da propriedade” (+67,3%) e “Transferências correntes” (+12,3%).

Numa análise evolutiva da receita cobrada, e face a uma evolução nominal do PIB de 14,1%, a receita total cresceu 0,2% em relação ao ano anterior, as receitas efectivas 29,6% e as receitas fiscais 23,9%.

Em termos de evolução real, utilizando o deflator do PIB, os impostos directos aumentaram 11%, os impostos indirectos 9,6% e as receitas efectivas 15,2%, tendo no entanto as receitas totais decrescido 10,9% em termos reais, o que se ficou a dever a dever à variação registada nos passivos financeiros (-50,6% em termos reais).

4.2. Execução do orçamento da despesa

A execução orçamental de 1992 traduziu-se num montante global da despesa paga de 4 606 655 800 contos. As despesas autorizadas ascenderam a 4 608 659 400 contos e as despesas não pagas a 2 003 646 contos.

A relação entre as despesas pagas e as despesas autorizadas situou-se nos 99,6%, o que traduz uma grande proximidade entre elas, apesar de existir um significativo aumento das despesas “não pagas”.

Importa, no entanto, ter presente que, como refere o Tribunal de Contas, a Conta Geral do Estado considera como despesas “pagas” as quantias referentes aos fundos saídos dos diferentes cofres públicos, que não dão lugar, necessariamente, a pagamentos. De facto, as “Despesas pagas” correspondem ao pagamento efectivo das despesas realizadas pelos serviços sem autonomia, mas constituem meras transferências no caso dos serviços com autonomia administrativa ou também financeira, os quais procedem ao pagamento directo das suas despesas. E no caso de estes últimos serviços não virem a realizar a totalidade das despesas, elas continuam a ser consideradas com “Despesas pagas” na Conta Geral do Estado (sendo considerados os respectivos valores como receita orçamental no ano seguinte, uma vez que a sua entrega nos cofres do Tesouro ocorre nesse ano). Assim, não há coincidência absoluta entre as despesas efectivamente realizadas pelos organismos com autonomia e as constantes na Conta Geral do Estado.

Quanto às “Despesas não pagas”, no essencial dos serviços sem autonomia, o Tribunal de Contas não teve acesso a elementos que permitam a análise do respectivo motivo.

No que respeita aos fundos saídos dos diferentes cofres públicos para pagamento de despesas públicas orçamentais, observa-se que os valores dos fundos saídos dos cofres (apurados pelos serviços do Tribunal de Contas) não coincidem, na grande maioria dos ministérios, com os valores da Conta Geral do Estado, em resultado de erros de escrita cujos estornos só posteriormente vêm a ser feitos. Todavia, no total essas diferenças compensam-se.

Em 1992 manteve-se a situação irregular das “Despesas a liquidar” realizadas pelos cofres consulares e não integradas nas contas do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Em 31 de Dezembro de 1991 estavam por regularizar 12,548 milhões de contos de despesas efectuadas até essa data à margem do orçamento daquele Ministério e contabilizadas em “Despesas a liquidar” (menos 350 000 contos que no final de 1990).

Todas estas situações, e outras referidas no parecer do Tribunal de Contas, suscitam questões em relação à transparência das contas públicas.

Como já se referiu anteriormente, a “Despesa paga” totalizou 4 606 655 800 contos, que compara com uma despesa orçamentada de

4 776,7 milhões no Orçamento inicial e de 4 871,8 milhões no Orçamento final.

A taxa de execução, em relação ao Orçamento final, foi de 94,6%, taxa superior à registada no ano anterior (94,3%).

Registaram taxas de execução inferiores a 90% os Ministérios do Comércio e Turismo (57,6%), do Mar (83,2%) e da Agricultura (88,5%). As taxas de execução mais altas registaram-se nos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, do Planeamento e da Administração do Território, do Emprego e da Segurança Social, da Saúde e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, todos com taxas de execução superiores a 99%.

A despesa realizada em 1991 registou, em relação ao ano anterior, um acréscimo de apenas 0,2% (+10 314 166 contos), bastante inferior ao registado de 1990 para 1991, que se cifrou em +33,7%.

No que concerne à execução do orçamento de investimentos (PIDDAC), o Orçamento final registou uma taxa de execução de 99%, superior em 0,8% à registada em 1991. Todos os ministérios, com excepção do das Finanças, registaram taxas de execução que variaram entre os 96,1% e os 99,9%.

5. Benefícios fiscais

Na proposta de Orçamento para 1992 o Governo inseriu no relatório uma estimativa de despesa fiscal no montante total de 39 milhões de contos, sendo 13 milhões referentes ao IRC, 9 milhões referentes ao IRS, 6 milhões do imposto automóvel e 11 milhões de novos benefícios fiscais.

No entanto, no relatório que acompanhou a proposta de Orçamento do Estado para o ano de 1993, aquelas previsões foram revistas, concluindo-se que é no imposto sobre os rendimentos que os benefícios fiscais maior importância assumem, ao atingirem um valor de 51,1 milhões de contos (9,8 em IRS e 41,3 em IRC), sendo, por outro lado, de assinalar que esse valor excede em 18,1 milhões de contos a previsão inicial de 33 milhões de contos.

Comparando a estimativa apresentada no relatório da proposta de Orçamento para 1992 com os dados posteriormente indicados na proposta de Orçamento para 1993, conclui-se, tal como em 1990 e 1991, que tal estimativa pouco tem a ver com a receita cessante efectiva resultante da concessão de benefícios fiscais aos sujeitos passivos do IRC. Tão elevada margem de erro ou desvio dificilmente poderá ser imputada à prudência com que devem ser feitas as estimativas orçamentais.

6. Déficit orçamental e dívida pública

O déficit orçamental proveniente da diferença entre as receitas e as despesas líquidas de amortizações da dívida ascendeu a 528,8 milhões de contos, inferior ao previsto no orçamento em 45,9 milhões de contos. O déficit orçamental foi reduzido em 52,3 milhões de contos em relação ao montante de 1991.

No entanto, deve-se referir que se procedeu à regularização de encargos efectivos, no montante de 38 milhões de contos, decorrentes de situações relacionadas com a descolonização, previstas no artigo 57º, “Regularização de situações do passado”, da Lei do orçamento, mediante a entrega de títulos da dívida pública, tendo tal operação evitado o agravamento do déficit naquele montante.

Durante o ano de 1992 os pagamentos de encargos com a dívida atingiram 1 655,3 milhões de contos (-21,8% que em 1991), sendo 998,8 milhões relativos a juros (+22,3%), 647 milhões e amortizações (-49,9%) e 9,5 milhões a outros encargos (+ 23,4%).

A acentuada diminuição do total dos encargos com a dívida em 1992, no valor de 461,1 milhões de contos, deveu-se, essencialmente, à diminuição das amortizações. Tal diminuição decorre, fundamentalmente, dos elevados valores alcançados pelas amortizações em 1991, em resultado da execução do protocolo de 7 de Dezembro de 1990; outro factor determinante desta redução respeita aos pré-pagamentos da dívida externa, que nos últimos anos têm assumido grande importância, mas com tendência para decrescer, em virtude da própria diminuição do *stock* da dívida externa deles resultantes. Com efeito, entre 1988 e 1993 a dívida externa sofreu uma redução de cerca de 396,6 milhões de contos, passando de 939,7 para 543,1 milhões de contos, o que representa um decréscimo de 42,2%.

O montante do total da dívida efectiva atingiu no final de 1992 os 7 627,6 milhões de contos (+558,9 milhões que em 1991), somando a dívida directa efectiva 7 039,2 milhões (+463 milhões) e a dívida acessória 588,4 milhões (+95,9 milhões).

Da evolução observada globalmente na dívida efectiva destaca-se o aumento registado na dívida directa interna (+528,7 milhões), o aumento registado nos títulos na posse do Estado (+73,8 milhões) e o aumento na dívida garantida externa (+103,1 milhões).

O acréscimo global do endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do orçamento foi de 917 milhões de contos (sendo que o déficit orçamental se cifrou em 528,8 milhões de

contos), valor que resulta da diferença entre os aumentos e diminuições registados, incluindo estas últimas 199,9 milhões de contos de amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das privatizações.

Uma vez que o limite estabelecido pelo nº 1 do artigo 65º da Lei do Orçamento para 1992 autoriza o Governo a contrair empréstimos e outras operações de crédito, nos mercados internos e externos, junto de organismos de cooperação financeira internacional e de outras entidades, até perfazer um acréscimo de endividamento global directo, em termos de fluxos líquidos anuais, de 593 milhões de contos, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do orçamento do Estado, incluindo os serviços e organismos com autonomia administrativa e financeira.

O mesmo nº 1 determina, no entanto, não contar para aquele efeito a amortização de dívida pública que vier a ser feita pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das privatizações e da recuperação de créditos nos termos da Lei nº 23/90, de 4 de Agosto (Lei da Extinção de Contas de Tesouraria).

O nº 2 do mesmo artigo dispõe que deve ser considerado no limite de endividamento global directo o acréscimo do produto da emissão de bilhetes do Tesouro destinado à cobertura das necessidades de financiamento do Orçamento do Estado.

No acréscimo global de endividamento atingido no final do ano, 536,7 milhões de contos, está considerada a diminuição de 199,6 milhões de contos, relativa a amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das privatizações.

Uma vez que aquelas amortizações não contam para o acréscimo de endividamento, torna-se necessário, para verificação do cabimento no limite ali estabelecido, deduzir aquelas amortizações ao total das diminuições, ou, o que é equivalente, adicionar aquele montante ao acréscimo global de endividamento.

Situa-se assim em 736,3 milhões de contos o valor a ter em conta para aquele efeito.

Para apuramento do montante da dívida emitida para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes para execução do Orçamento do Estado é necessário ainda deduzir àquele valor os acréscimos de endividamento não imputáveis àquela execução.

Deste modo, as operações efectuadas para verificação do cabimento no limite estabelecido na Lei do Orçamento são as seguintes:

	Milhões de contos
1)	
Acréscimo global de endividamento	536,7
Amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública na ordem interna	181,7
Amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública na ordem externa	<u>17,9</u>
	<u>736,3</u>
2) Deduções:	
Emissão de dívida para fazer face a:	
Assunção de passivos na ordem interna	35,4
Assunção de passivos na ordem externa	22,2
Regularização de encargos de descolonização	38
OT — Nacionalizações e expropriações	16,3
Promissórias a favor de instituições internacionais	0,5
Capitalização de juros a empréstimos de anos anteriores	2,1
Progressão do valor dos certificados de aforro	146,2
Encerramento da conta de gratuita no Banco de Portugal	248,4
Diferenças de câmbio líquidas	<u>10,3</u>
	<u>519,4</u>
3) Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental	<u>216,9</u>

Uma vez que o limite estabelecido no artigo 65º da Lei do Orçamento para o acréscimo do endividamento destinado ao financiamento da execução orçamental foi de 593 milhões de contos, verifica-se que o mesmo foi respeitado.

7. Aplicação das receitas das privatizações

Em 1992, foi arrecadada como produto da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado a verba de 220 974 000 contos, que foi integralmente transferida para o Fundo de Regularização da Dívida Pública. Desse total, cerca de 216 milhões de contos sujeitam-se ao regime de consignação previsto na Lei nº 11/90 (Lei Quadro das Privatizações) e os restantes 5 milhões ao regime da Lei nº 23/90 (que extinguiu um conjunto de operações de tesouraria e definiu o processo de regularização dos seus saldos).

Este último valor deveria ter sido contabilizado no capítulo 10, grupo 15, do artigo 02. “Outros activos financeiros – Recuperação de créditos (CEROT)” e utilizado pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública na regularização dos saldos activos existentes na conta especial de regulariza-

ção de operações de tesouraria, de acordo com o disposto no artigo 7º da referida Lei nº 23/90.

Além da receita transferida do Orçamento, o Fundo de Regularização da Dívida Pública teve como receitas 11,77 milhões de contos referentes a juros recebidos de depósitos, de títulos de empréstimos concedidos pelo Fundo.

Daqui resulta uma receita global no valor de 233 milhões de contos, tendo sido aplicados 247,7 milhões de contos. Como a diferença entre as aplicações realizadas e as receitas auferidas é positiva e da ordem de 15 milhões de contos, conclui-se que se reduziu em 1992 o saldo das receitas das privatizações por aplicar, que no entanto se mantém em cerca de 32 milhões de contos.

Tal como já se verificara em 1991, o Fundo de Regularização da Dívida Pública aplicou em finalidades distintas das que estão previstas na lei, designadamente em “Despesas com privatizações” e “Despesas com a aquisição de títulos”, cerca de 5,9 milhões de contos.

Em 1992, o Fundo de Regularização da Dívida Pública, a exemplo de anos anteriores, devolveu 6 253 contos de receitas arrecadadas, o que se traduz na sobrevalorização da receita inscrita na Conta.

As aplicações em “Anulação de dívida pública” (199,9 milhões de contos) e “Aumentos de capital” (26,8 milhões de contos) enquadram-se nas finalidades constantes do artigo 16º da Lei nº 11/90.

Para além disso, o montante aplicado na realização de aumentos de capital respeita o limite de 20% do total das receitas provenientes de alienações.

O Fundo de Regularização da Dívida Pública concedeu também dois empréstimos em 1992 no montante global de 8,537 milhões de contos.

Para além das aplicações de receitas das privatizações já referidas, o Fundo de Regularização da Dívida Pública entregou à BRISA 3,7 milhões de contos a título de participação nos investimentos, 1,35 milhões ao Teatro Nacional de São Carlos para despesas de liquidação e 1,3 milhões à FEIS para a mesma finalidade. Para a realização destas despesas foi invocado o disposto nas alíneas *b)* e *d)* do artigo 16º da Lei nº 11/90.

No entanto, o Tribunal de Contas não considera subsumíveis a essas alíneas estas despesas e considera estas aplicações das receitas das privatizações claramente ilegais.

8. Conta da segurança social

O orçamento da segurança social para 1992 foi aprovado no âmbito da Lei nº 2/92, de 25 de Fevereiro, que aprovou o Orçamento do Estado, e consta do mapa IX anexo àquela lei.

O decreto-lei de execução orçamental, publicado em 21 de Abril, remeteu para diploma autónomo a execução do orçamento da segurança social. Porém, esse diploma, o Decreto-Lei nº 222/92, só veio a ser publicado em 17 de Outubro, decorrendo, assim um período cuja execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal execução.

A situação transcrita conduz a um vazio normativo pela publicação tardia do decreto de execução orçamental e corresponde a uma prática que se vem repetindo ano após ano. Por tal motivo a possibilidade de um efectivo controlo externo de execução orçamental do sistema, designadamente pelo Tribunal de Contas, continua bastante comprometida.

As receitas da gerência de 1992 atingiram 1 273 milhões de contos, mais 63 milhões (+5,2%) que as receitas previstas no orçamento.

As diferenças apuradas ficaram a dever-se, no essencial, aos seguintes factos:

O saldo do ano anterior excedeu a previsão em 18 660 800 contos, traduzindo um desvio de 65,1%;

Nas receitas correntes, onde se destacam as contribuições, verificou-se uma execução orçamental de 100,8%, excedendo a previsão de 7 400 400 contos. Para este facto contribuíram os acréscimos verificados na cobrança de contribuições (+4 634 300 contos do que a previsão) e na percepção de rendimentos, cujo desvio positivo de 4 758 500 se ficou a dever, segundo o relatório da conta da segurança social para 1992, fundamentalmente à cobrança de juros de mora devidos pelo pagamento de contribuições fora do prazo legalmente estabelecido.

Em contrapartida as “Outras receitas” sofreram uma diminuição face ao previsto no montante de 1 992 400 contos.

As receitas de capital registaram uma variação positiva face ao orçamento de 163,7%. Este desvio resultou, de acordo com o relatório da conta da segurança social para 1992, fundamentalmente da alienação de título de crédito da segurança social “Obrigações do Tesouro 1977” de valor superior a 6 milhões de contos.

As receitas procedentes de transferências correntes, onde se incluem, entre outras, as transferências do Orçamento do Estado, excederam em 2 181 200 contos a previsão orçamental. Este acréscimo deriva do facto de terem sido arrecadadas as seguintes importâncias, no total de 9 089 300 contos, cuja previsão orçamental era nula.

Do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações: 270 000;

De organismos estrangeiros: 8 816 800;

Outras: 2500.

Quanto às transferências de capital, a execução orçamental situou-se em 129,6% devido à diferença de 27 853 000 contos entre o montante de 90 000 000 contos, inscrito na CEO como receita relativa a “Formação profissional – De Fundo Social Europeu” e, o de 117 853 000 contos previsto no orçamento.

As transferências correntes do Ministério do Emprego e da Segurança Social para cobertura dos regimes e da acção social cifraram-se em 76,7 milhões de contos. Do que resulta que o Orçamento do Estado financiou o regime especial dos ferroviários (12,2 milhões) e os regimes não contributivos e equiparados (47,5 milhões), as despesas de Administração imputadas aos regimes não contributivos e equiparados (2,116 milhões), mas que apenas financiou (14,9 milhões) 23,3% das despesas com a acção social e que os 14,4 milhões de contos do regime especial de segurança social das actividades agrícolas foram integralmente suportados por receitas do regime geral da segurança social.

A execução das despesas da segurança social atingiu 1 234,2 milhões de contos, mais 24,3 milhões (2%) que o valor orçamentado, as despesas correntes excederam em 3,4% o orçamentado, as despesas de capital excederam em 7,3%. Inversamente as transferências correntes foram inferiores em 22,7% às despesas orçamentadas.

O total das contribuições declaradas pelos contribuintes atingiu, em 1992, o montante de 997,7 milhões de contos. No entanto, os créditos correspondentes a contribuições declaradas no ano ascenderam a 922,5 milhões de contos, ficando assim por cobrar 75,2 milhões de contos, verificando-se um acréscimo de cerca de 30% em relação a 1991.

As contribuições em dívida à segurança social atingiram em 31 de Dezembro de 1992 os 266,9 milhões de contos, mais 16,2% que a dívida existente um ano antes.

Apesar da concessão de condições especiais de regularização das dívidas, continua a assistir-se a um avolumar de dívidas que, conjuntamente com a insuficiência das dotações do Orçamento do Estado no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, contribui para a descapitalização da segurança social.

9. Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado

Para além das referências que anteriormente foram feitas, incluem-se a seguir, como parte integrante do presente relatório, as conclusões do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 1992, publicadas no Diário da República, 2ª série, evidenciadas por capítulos:

II. Processo orçamental

1 — Sobreavaliação das dotações orçamentais relativas às receitas próprias (e despesas) dos organismos sem autonomia administrativa e financeira, uma vez que as alterações introduzidas, que implicaram um aumento da receita e despesa prevista no valor de 36,5 milhões de contos, deveriam ter sido acompanhadas da necessária anulação dos montantes já inscritos de forma global em “Contas de ordem” e não aplicados até à data daquelas alterações, o que não se verificou.

2 — Grande distanciamento temporal entre a data de autorização e das alterações orçamentais a partir da qual começam a produzir efeitos — e a falta da sua publicação no *Diário da República*, o que compromete a transferência da execução orçamental e o subsequente controlo. Apesar de esta observação vir a ser apontada pelo Tribunal há vários anos, a Administração não se tem pronunciado sobre ela.

III. Orçamento da receita

1 — Deficiências na organização da tabela da Direcção Distrital de Finanças do Funchal, consistentes na inclusão de saldos finais negativos, devido à falta de articulação entre a Direcção Distrital do Finanças e a Alfândega do Funchal relativamente ao acerto dos saldos contabilizados por esta última entidade, face aos valores reais das receitas por cobrar em 31 de Dezembro de 1992.

Não inclusão em receita do Estado de, pelo nos 384 600 contos, devido à não inscrição do total da receita cobrada pelos cofres consulares, em virtude de, como já tem sido assinalado em anteriores pareceres, apenas ser levado à Conta Geral do Estado o valor relativo às contas certi-

ficadas pela Direcção-Geral do Crédito Público, o que, no ano em análise, respeita a gerências de 1990 e 1991; o número de contas certificadas foi de 68, correspondentes a 16 consulados de um total de 121.

2 — Inscrição em operações de tesouraria, na classe “Contas de ordem”, rubrica “Consulados – Regularização de saldos”, dos valores correspondentes às diferenças entre os saldos de encerramento das últimas contas, certificadas e os de abertura das contas de 1990, omitindo, assim, verbas relativas a receita do Estado.

3 — Não regularização atempada, por parte dos consulados, das ordens de pagamento mandadas efectuar pela Direcção-Geral do Tesouro.

4 — Incorreções na contabilização, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, no que respeita a reforços aos cofres consulares e a ordens de pagamento para regularização de despesas a liquidar.

5 — Inadequação do procedimento utilizado pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública para rectificar a contabilização indevida de juros da contribuição autárquica como receita do Estado (juros de mora), sempre que as correções processadas por estorno sejam substituídas pelo processamento de restituições que não destinem a devolver receitas indevidamente cobradas a contribuintes.

6 — Confirmando a tendência dos dois últimos anos, verificou-se um crescimento de 20,4% nas receitas liquidadas por cobrar em 31 de Dezembro de 1992.

No presente parecer, como nos anteriores, continuaram a verificar-se atrasos significativos na remessa das tabelas das direcções distritais de finanças devidamente corrigidos com os estornos mandados efectuar pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública, o que originou para o Tribunal dificuldades na sua apreciação tempestiva.

IV. Orçamento da despesa

1 — Não cumprimento do disposto no nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, na medida em que um significativo número de fundos e organismos (35), com receitas próprias de valor igual ou superior a 10 000 contos, continua a não ser incluído em “Contas de ordem” no Orçamento e na conta.

2 — Não inclusão em despesa orçamental do Ministério dos Negócios Estrangeiros de cerca de 12,5 milhões de contos de “Despesas a liqui-

dar” por regularizar realizadas de forma abusiva no âmbito do artigo 647º do Regulamento Consular, violando os princípios e regras orçamentais contidos na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

V. Orçamento de investimento (PIDDAC)

A exemplo do que se verificou nos anos anteriores, também no decurso de 1992 se observou ter sido de uma forma geral desrespeitada a programação financeira plurianual constante do mapa XI anexo à Lei do Orçamento. Assim, e tendo em atenção os resultados das auditorias de sistema realizadas a programas do PIDDAC. Verificou-se que tal situação se deve essencialmente a uma programação da execução dos projectos pouco realistas em termos de custo e tempo, a procedimentos administrativos excessivamente pesados, que provocam estrangulamentos que urge desbloquear e a deficiências dos canais de comunicação entre as entidades envolvidas.

1 — Em particular, quanto aos programas seleccionados em 1992, há a salientar o seguinte:

- a) No que respeita à execução financeira do programa PDRFTM II, continuaram a ser condicionantes de ordem orçamental os principais entraves à sua realização, designadamente devido à exiguidade de verbas orçamentais inscritas no PIDDAC para a sua execução.
- b) No que se refere ao programa “Luta contra o cancro”, verificou-se atraso nas transferências de verbas do capítulo 51, para as mesmas só ocorrerem após a aprovação das alterações orçamentais referentes à inclusão dessas verbas nos orçamentos privativos dos organismos executores, o que tem acontecido sistematicamente no 2º semestre do ano.

De um modo geral, o controlo dos programas deficiente, destacando-se neste aspecto as situações referentes ao programa “Despesas comuns”, em que cada entidade, responsável pelo controlo, dispõe de valores díspares e inexactos, nenhum correspondendo ao valor disponibilizado para esse programa, e ao programa “Promoção turística em mercados externos – 21ª fase”, em que a desorganização contabilística e a falta de controlo comprometeram a prossecução dos objectivos da auditoria realizada pelos serviços do Tribunal.

- c) Finalmente, há a referir, no âmbito da execução do programa “promoção despesas comuns”, terem sido disponibilizados para esse programa 738 232 contos, verba esta não orçamentada, o que contraria princípios e regras orçamentais em vigor, nomeadamente o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

VI. Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos directamente pelo Estado

Com excepção da auditoria realizada aos apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Desportos, cujo resultado pode ser considerado satisfatório, nos restantes casos detectaram-se como principais irregularidades ou deficiências as seguintes:

1 — A dotação relativa a subsídios, no montante de 900 000 contos, inscrita no orçamento do Gabinete do Secretário de Estado da Cultura, ao não identificar em alínea própria o Teatro Nacional de São Carlos como único beneficiário da referida dotação, contraria o estabelecido no novo esquema de classificação económica das despesas públicas; esta situação, susceptível de colidir com princípios de transparência orçamental, embora já tivesse sido objecto de reparo pelo Tribunal no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1989, não foi corrigida durante o ano de 1992.

2 — Deficiências várias na actuação dos serviços envolvidos na atribuição dos apoios ao teatro que põem em causa o controlo interno e constituem obstáculo ao controlo. De tal situação resultou a impossibilidade de emissão de opinião sobre a legalidade e regularidade de determinados procedimentos, por outro lado, verificou-se o incumprimento de várias normas constantes do Despacho Normativo n.º 100/90, diploma regulamentador dos apoios ao teatro, bem como o não cumprimento de disposições relativas à sujeição ao controlo preventivo do Tribunal.

3 — Contrariamente ao que aconteceu com as linhas de crédito municípios/BEI e ensino particular e cooperativo, em que a Direcção-Geral do Tesouro exerceu um controlo satisfatório do pagamento das bonificações de juros, tal não se passou relativamente aos montantes reclamados pelas instituições de crédito, a título da compensação de juros, prevista pelo Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto, cujo montante se situou em 4,2 milhões de contos; aqui limitou-se a aceitar, e a pagar, os valores que lhe foram apresentados sem exigir qualquer justificação àquelas instituições. Procedimento que o Tribunal considera inaceitável.

Quanto à sua classificação orçamental, e como se referiu no parecer de 1990, impõe como necessária a individualização da despesa com a compensação de juros, por natureza distinta da bonificação.

A Conta não traduz, em rigor, os encargos que o Estado deveria assumir em 1992 no âmbito da execução do Sistema de Incentivos à Modernização do Comércio (SIMC), por a dotação orçamental inscrita para o efeito ser manifestamente insuficiente.

4 — Processamento indevido pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional de transferências para a Sociedade de Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal (SOSET), entidade pagadora dos incentivos concedidos no âmbito do Regime de Auxílios a Pequenos Investimentos em Setúbal (RAPIS), no valor de 45 000 contos, quando só deveriam ter sido transferidos, por conta de verbas do PIDDAC, 20 418 contos, uma vez que o Estado teria apenas de suportar 25% dos encargos assumidos, que, à data da transferência, ascendiam a 81 672 contos.

5 — Violação do disposto no nº 3 do artigo 10º do Regulamento do RAPIS, uma vez que a SOSET procedeu ao pagamento do incentivo relativo ao único projecto concluído em 1992, em data anterior à confirmação pelo respectivo centro de emprego do número de postos de trabalho criados em consequência do projecto.

6 — Insuficiente informação remetida pela Unidade de Gestão do programa RENAVAL ao IEPF conduz a que os centros de emprego envolvidos, nas suas declarações sobre a confirmação do número de postos de trabalho, não tenham em conta os que, por proposta daquela Unidade de Gestão e homologação ministerial, foram apoiados e os que foram objecto de exclusão.

Na rubrica da classificação económica “Transferências de capital — Administrações privadas — Instituições particulares”, do programa do PIDDAC “IASE — Acção social escolar, ensino não superior” não existiram transferências de verbas para quaisquer instituições particulares, mas simples entregas de verbas a “comissões instaladoras” ou a um “representante do IASE para os actos administrativos”, para a construção ou remodelação de edifícios destinados a residências para estudantes, e despesas conexas; de tal procedimento do IASE, confundindo “comissões instaladoras de residências” ou o “representante do IASE para actos administrativos” com instituições particulares, resultou o incumprimento de várias disposições legais relacionados com a encomenda de estudos e empreitadas de obras públicas, com a sujeição à fiscalização preventiva do

Tribunal do Contas e de normas orçamentais aplicáveis aos serviços com autonomia administrativa ou financeira.

7 — Deficiente controlo exercido sobre a aplicação de verbas transferidas para a ANA pelo ex-Gabinete de Estudos e Planeamento e do Gabinete de Coordenação dos Investimentos do MOPTC, entidades processadoras das mesmas transferências.

8 — Relativamente aos apoios concedidos pela Direcção-Geral da Aviação Civil, que ascenderam a cerca de 25 400 contos, a inexistência de regulamento escrito conduziu a situações menos transparentes na atribuição deste tipo de apoios, pelo que o sistema deverá ser aperfeiçoado no respeitante à definição de critérios para o cálculo do investimento e para a atribuição de diferentes taxas de participação.

9 — Inexistência de controlo por parte da Direcção-Geral da Aviação Civil sobre os recursos públicos distribuídos pelos aeroclubes, em oposição clara a directivas por si emanadas no sentido de só proceder ao pagamento das participações atribuídas após a apresentação pelos aeroclubes dos comprovativos das verbas efectivamente despendidas.

10 — Incumprimento da periodicidade trimestral, prevista na legislação sobre o Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais (PAR), para os pagamentos e recebimentos a efectuar entre a Direcção-Geral do Tesouro e o IFADAP.

Essa periodicidade, prevista na lei, não tem sido respeitada, o que tem implicações orçamentais, afectando a transparência das contas públicas; nos anos em que as entregas pela Direcção-Geral do Tesouro são superiores às aplicações, os respectivos Orçamentos do Estado financiam o IFADAP e não o programa PAR; nos anos em que acontece o inverso, o IFADAP financia o Estado, adiantando as verbas necessárias à satisfação dos encargos que não foram orçamentados.

11 — Contabilização incorrecta na Conta da despesa da compensação de taxas de juro em conjunto com a despesa resultante de variações cambiais, contrariando o previsto no Decreto-Lei nº 168/91, de 9 de Maio, de acordo com o qual se verificou inscrição orçamental de duas dotações distintas.

12 — Incorrecta classificação do produto da recuperação de indemnizações pagas em seguros de crédito, o qual continuou a ser inscrito no capítulo 07, artigo 02, “Prémios e taxas por garantias de risco”, não existindo no Orçamento do Estado um “artigo” orçamental apropriado para aquelas re-

ceitas. Como se relatou no parecer à Conta de 1989, os reembolsos de seguros de crédito não têm a natureza de “prémios ou taxas por garantias de riscos”, pelo que estão indevidamente incluídos naquele “artigo”. Torna-se, assim, necessário, como já se recomendou, criar um “artigo” onde possam ser escrituradas aquelas receitas.

13 — Não regularização por despesa orçamental dos saldos activos das rubricas de operação de tesouraria “Imposto profissional — Compensação — Decreto-Lei nº 415/87, de 3 de Dezembro” e “Títulos — Indemnizações” nos próprios anos em que se registou a saída de fundos por operações de tesouraria, a sua regularização em 1992, nos montantes, respectivamente, de 10 000 e 9 700 contos implicou uma sobreavaliação da despesa deste ano correspondente a encargos de anos anteriores.

14 — Da verba transferida para a rubrica de operações de tesouraria “Saldos do capítulo 60 do Orçamento do Estado para 1992”, no valor de 8,5 milhões de contos, não foram utilizados 2,3 milhões de contos, que vieram a constituir receita orçamental de 1993; em termos orçamentais, tal significa que o Orçamento do Estado para 1992 financiou em 2,3 milhões de contos o Orçamento de 1993.

15 — Apuramento de significativo desvio entre a receita cessante de IRC (13 milhões de contos), prevista no relatório que acompanhou a proposta de lei do Orçamento, e aquela que efectivamente se verificou (67,8 milhões de contos).

VII. Dívida pública

O mapa v-1, “Aplicação do produto dos empréstimos emitidos em 1992”, encontra-se corrigido de algumas deficiências referidas em anteriores pareceres, continuando, no entanto, a incluir alguns movimentos de natureza escritural como aplicações por operações de tesouraria, e não apresentando devidamente desagregados os empréstimos que passaram a encontrar-se agrupados em rubricas globais de operações de tesouraria, pelo que futuramente seria de proceder à sua reformulação naqueles aspectos.

1 — Inscrição nos mapas relativos à aplicação do produto dos empréstimos emitidos e ao movimento de fundos por operações de tesouraria, do montante de 248,4 milhões de contos, como produto, depositado em operações de tesouraria em 31 de Dezembro de 1991, do empréstimo de igual montante contraído ao abrigo do artigo 58º da Lei do Orçamento para consolidação do saldo da conta gratuita do Banco de Portugal, sem que a

justificação apresentada pela Direcção-Geral do Tesouro permita compreender a razão da existência de tal saldo, face à natureza da operação que lhe está subjacente.

2 — Pagamentos de encargos relativos à regularização de situações do passado, no valor total de 2,619 milhões de contos, efectuados, à semelhança do observado em anos anteriores, por operações de tesouraria que, numa óptica de transparência das contas públicas, deveriam realizar-se por via orçamental (violação do artigo 108º, nº 1, da Constituição e do artigo 18º, nº 2, da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro).

3 — Regularização de situações do passado através da entrega de títulos de dívida pública, no valor de 38 milhões de contos, sem que a legalidade deste procedimento tenha sido devidamente justificada, e constituindo uma prática que contende com o rigor e transparência das contas públicas; o Tribunal manifesta a sua apreensão pelo recurso a tal prática, na medida em que a sua utilização comporta o risco de desorçamentação de despesas públicas efectivas.

Pagamentos irregulares, por operações de tesouraria, por não se ter verificado a sua regularização orçamental na conta de 1992, de pagamentos de uma amortização e juros, na ordem externa; nos montantes, respectivamente, de 538 000 e 1 060 000 contos, desvirtuando em tal medida a despesa orçamental (violação dos artigos 24º e 26º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro).

VIII. Património financeiro do Estado

1 — Alteração de 6 522 títulos de participação do INH, integrados na carteira do Estado, cujo produto reverteu para o próprio Instituto sem que tal operação tenha tido expressão no Orçamento do Estado, em sentido restrito. Assim, não foi respeitado o princípio da universalidade consagrado no artigo 3º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

2 — O quadro legal adoptado pelo Governo para a reprivatização da Companhia de Seguros Império determinou a prévia transferência de 910 000 acções desta empresa, detidas pelo Estado, para a carteira da seguradora. Abstraindo de eventuais reflexos da operação na alienação da empresa, que não foi possível averiguar, uma parte das receitas obtidas com a alienação da empresa não reverteu para o Estado. Este procedimento viola o princípio da orçamentação das receitas das privatizações e das suas aplicações, contido no artigo 18º da Lei nº 11/90, de 5 de Abril.

* Situações de mora em diversas operações de repasse de fundos emergentes de contratos de empréstimos obtidos pela República Portuguesa junto de financiadores externos, sendo alguns dos valores envolvidos de montante significativo (caso do IGAPHE e da RAA, respectivamente 24,6 e 7 milhões de contos).

3 — Situações de empresas emitentes de títulos de participação que não entregaram ao Estado a remuneração que lhe era devida pelos títulos que tinha em carteira.

4 — Realização de despesas com processos de privatização no montante de 5,2 milhões de contos, em aplicação de receitas resultantes de alienações efectuadas ao abrigo da Lei nº 11/90, de 5 de Abril, com fundamento no disposto no artigo 56º, nº 2 da Lei do Orçamento do Estado para 1992, norma de legalidade questionável face ao disposto no artigo 16º da referida Lei nº 11/90, o qual reproduz o artigo 296º da Constituição da República Portuguesa.

5 — Aplicações ilegais de receitas resultantes de alienações realizadas ao abrigo da Lei nº 11/90, de 5 de Abril, no pagamento de encargos com a liquidação das empresas Teatro Nacional de São Carlos, E.P. (1,35 milhões de contos), e Fábrica-Escola Irmãos Stephens, S.A. (1,3 milhões de contos), e em comparticipações a fundo perdido atribuídas à BRISA para a realização de investimentos (3,7 milhões de contos). Tais aplicações não correspondem ao modelo de afectação das receitas das privatizações, previsto na Constituição da República Portuguesa e na referida Lei nº 11/90, no primeiro caso por não se traduzirem em pagamento de dívidas no sentido financeiro do termo e, no segundo, porque as comparticipações que o Estado deve entregar à BRISA resultam de um contrato celebrado e aprovado por um decreto-lei, como tal, são despesas a incluir no Orçamento do Estado, nos termos previstos no artigo 108º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa e no nº 2 do artigo 3º da Lei nº 6/901, de 20 de Fevereiro.

6 — Sobreavaliação da receita — em particular da receita proveniente da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado — e da despesa do Estado em cerca de 6 000 contos, devido ao procedimento adoptado para a restituição de verbas indevidamente arrecadadas em processos de reprivatização; tal restituição, realizada através do orçamento do Fundo de Regularização da Dívida Pública, não teve expressão no Orçamento e na Conta Geral do Estado.

7 — Privatização ilegal de uma participação relativa a 24 262 acções da Companhia de Seguros Mundial Confiança na PARTEST decor-

rente da reprivatização daquela empresa; com efeito, em termos estatutários a PARTEST constitui uma empresa de capitais exclusivamente públicos.

IX. Operações de tesouraria e transferências de fundos

1 — No âmbito da verificação efectuada ao movimento das quatro rubricas de operações de tesouraria, nada houve a assinalar nas três primeiras. Todavia, o controlo dos movimentos da rubrica “Depósitos diversos” tem vindo a demonstrar desvios à finalidade da sua criação, onde permanecem ilegalmente fluxos orçamentais, desvirtuando princípios e regras de contabilidade pública, com implicações nos montantes da receita e despesa das Contas de cada ano (e correspondente saldo). Com base numa amostra seleccionada, as situações detectadas no ano de 1992 foram as seguintes:

1.1 — Estorno da rubrica “Depósitos diversos” para receita orçamental de 1992 do montante de 59 183 790\$, proveniente de receita efectivamente cobrada em 1991, que se apresenta irregular, uma vez que não havia lugar a qualquer correcção de escrita e que teve como consequência a subavaliação da receita cobrada em 1991 e a correspondente sobreavaliação da mesma em 1992.

1.2 — Transferência para receita do Estado, em 1992, da rubrica em referência, da importância de 353 970 414\$50, proveniente de reembolsos, efectuados em 1988, de empréstimos concedidos pelo ex-Fundo de Fomento da Habitação, daí resultando empolamento da receita arrecadada em 1992 e subavaliação da receita de 1988 (violação dos artigos 3º, 24º e 26º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro).

1.3 — Entregas aos Comandos-Gerais da PSP e GNR, no valor global de 295 294 944\$, provenientes da parte das multas e coimas cobradas que lhes estão consignadas por lei, e ao Fundo de Estabilização Aduaneiro, no valor de 1 917 511 776\$, mediante estornos efectuados de receita do Estado para a rubrica “Depósitos diversos”, com ilegalidade do abate à receita cobrada, que se encontrava correctamente escriturada, e do pagamento por operações de tesouraria, quando o deveria ter sido por despesa orçamental. Deste procedimento resultou o desvirtuamento das receitas cobradas e da despesa realizada em 1992 (violação da regra do orçamento bruto, artigo 5º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, e dos artigos 24º e 26º, princípios fundamentais, da mesma lei).

1.4 — Entregas efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro, através da rubrica “Depósitos diversos”, à Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros e à Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e

da Administração Financeira e Patrimonial do mesmo Ministério, de importâncias cobradas nos cofres consulares relativas, respectivamente, a “Compensações pessoais”, no montante de 164 565 076\$50, e a emissão de passaportes, no montante de 61 869 615\$, não tendo o seu recebimento por aquelas entidades sido objecto de qualquer contabilização nas Contas do Estado, configurando claras situações de desorçamentação e descontrolo de dinheiros públicos, com violação do princípio da universalidade — artigo 3º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

1.5 — Retenção em operações de tesouraria na rubrica “Depósitos diversos”, de importâncias que, pela sua proveniência, deveriam ter sido transferidas para receita orçamental, nomeadamente mais-valias obtidas em resultado de se terem cotado acima do par empréstimos públicos colocados em sistema de leilão, no montante de 5 505 975 155\$, juros recuperados no âmbito do Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento, no montante de 8 248 589\$50, e entregas relativas a créditos do Estado por execução de avales prestados no âmbito do crédito agrícola de emergência, no valor de 3 389 630\$ (violação dos artigos 5º, 24º e 26º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro).

O Tribunal entende que tais situações, por ilegais, nos termos descritos, devem cessar, procedendo a Direcção-Geral do Tesouro à regularização de eventuais casos que ainda subsistam na rubrica “Depósitos diversos” ou propor iniciativa legislativa que contemple, a título excepcional, a sua solução, desde que tal se torne necessário.

2 — Afectação de receitas provenientes da recuperação de créditos afectos à CEROT em resultado da alienação de acções do BANIF, a finalidades diferentes das previstas no artigo 7º da Lei nº 23/90, de 4 de Agosto, no montante aproximado de 5 milhões de contos.

3 — A orçamentação das verbas associadas à recuperação de créditos afectos à CEROT e à sua transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública conduziu ao desvirtuamento da receita inscrita na Conta Geral do Estado de 1992: o valor efectivo das recuperações ocorridas nesse ano foi de 9,1 milhões de contos, enquanto na Conta estão contabilizados 11,56 milhões.

4 — Os procedimentos contabilísticos associados à movimentação da CEROT, utilizados durante o ano de 1992, traduziram-se na existência de um saldo de operações de tesouraria, resultante de recuperações de créditos no valor de cerca de 5,5 milhões de contos que, em 31 de Dezembro de 1992, ainda não tinha sido afecto à regularização da CEROT.

X. Tesouraria do Estado: análise da evolução da Caixa Geral do Tesouro

No âmbito da análise efectuada neste capítulo não se detectaram irregularidades, pelo que os resultados da verificação se consideram satisfatórios.

XI. Operações de encerramento da Conta e resultados da execução orçamental

1 — O procedimento da Direcção-Geral da Contabilidade Pública destinado a assegurar futuramente a utilização dos saldos de receitas consignadas nem sempre tem sido transparente, uma vez que 15,4 milhões de contos permaneceram em operações de tesouraria, na rubrica “Operações de regularização da escrita orçamental”, o que não permite o controlo sistemático dos saldos, viabiliza a permanência indefinida de saldos em operações de tesouraria, não evidencia na Conta Geral do Estado a totalidade das operações de encerramento e desvirtua a execução orçamental.

Regularização orçamental de títulos de anulação pagos nos termos do Decreto nº 19 968, de 29 de Junho de 1931, por meio do abate de 14,4 milhões de contos à cobrança de impostos, ao abrigo do artigo único da Lei nº 3/90, de 18 de Fevereiro, e do artigo 62º da Lei nº 2/92, de 9 de Março, os quais o Tribunal tem vindo a considerar contrariarem a Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado; refira-se no entanto que, na presente Conta, são evidenciados os montantes e a natureza da receita abatida, o que não acontecia em Contas anteriores.

2 — Omissão de receitas por cobrar no valor de 2 077 717 634\$, relativa a uma dívida da Associação da Bolsa de Valores de Lisboa para com o Estado, resultante da não entrega dos saldos acumulados por aquele instituto público no período de 1975 a 1991, inclusive, conforme o disposto no artigo 25º do Decreto-Lei nº 8/74, de 14 de Janeiro.

3 — Divergência entre os valores dos saldos das Alfândegas de Lisboa e do Funchal inscritos na Conta Geral do Estado e os constantes das contas de responsabilidade dos respectivos tesoureiros, no montante de 92 693 955\$80, devido ao facto de não serem escrituradas, nas tabelas daqueles cofres, diversas importâncias movimentadas em conta de operações de tesouraria.

XII. Segurança social

1 — O orçamento da segurança social, como parte integrante do Orçamento do Estado, deve obedecer ao mesmo regime legal, em especial à Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. As verificações realizadas, dentro das limitações apontadas, permitem no entanto referir as seguintes inobservâncias à Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado), vigente durante o período financeiro relativo à execução do orçamento da segurança social.

1.1 — Foram realizadas despesas correntes sem a competente inscrição orçamental na rubrica “Despesas com acções financiadas por organismos estrangeiros”, situação já ocorrida nos anos de 1989, 1990 e 1991, o que representa uma violação do n.º 2 do artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

1.2 — As despesas correntes excederam em 35 645 200 contos o montante orçamentado, o que não está de acordo com o n.º 1 do artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

1.3 — Verificou-se um excesso de despesa face ao orçamentado, no montante de 1 475 700 contos, na rubrica “Despesas de capital — Outras despesas de capital”, o que infringe o disposto no n.º 1 do artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

2 — O processo de preparação orçamental do sector, e em especial a articulação dos Orçamentos do Estado (em sentido restrito), do sector global da segurança social e os das instituições e organismos desta, não permite que se possa implementar um efectivo controlo externo daquele processo de execução orçamental.

3 — Manteve-se, em 1992, a impossibilidade de apreciar a execução orçamental dos centros regionais de segurança social, por inexistência de um orçamento global para cada um deles, entendido este como uma previsão de todas as receitas e despesas, o que se traduz numa violação dos princípios da tipicidade qualitativa das receitas e da tipicidade qualitativa e quantitativa das despesas.

4 — Quanto ao período complementar, continua a não ser observada a disciplina que impõe que os encargos relativos a anos anteriores sejam satisfeitos de conta de verbas adequadas do orçamento que estiver em vigor no momento em que for efectuado o seu pagamento, o que implica o necessário cabimento nesse orçamento através de reorçamentação da despesa.

Ainda ao nível das instituições de segurança social, verifica-se que transitam de uma gerência para a seguinte despesas já processadas e

não pagas, sem que este movimento seja acompanhado da correspondente transferência de fundos destinada à satisfação dessas despesas, prática esta não correcta em termos de legalidade orçamental.

5 — Da publicação em 17 de Outubro de 1992 do diploma legal que contém as disposições necessárias à execução do orçamento da segurança social, o qual retroage os seus efeitos à data da entrada em vigor da Lei nº 2/92, de 9 de Março, decorre um vazio normativo que constitui clara violação do disposto no artigo 16º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

6 — O Decreto-Lei nº 24/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS, ao pressupor regras de execução orçamental cuja aplicação implica o afastamento, na elaboração do orçamento global e dos orçamentos das instituições do sector, de princípios constantes na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, é um acto legislativo ilegal, porque se viola uma lei reforçada.

7 — Não obstante a Lei de Bases da Segurança Social estipular, no nº 1 do artigo 55º, que a acção social é financiada fundamentalmente por transferências do Estado, tal não se verifica. Assim, as despesas com a acção social têm sido fundamentalmente suportadas por receitas do regime geral, nomeadamente pelas contribuições, facto que permite questionar o pleno cumprimento do estabelecido nos artigos 55º, nº 1, e 76º da referida Lei de Bases no que respeita ao financiamento do sistema de segurança social pelo Estado.

8 — Verificou-se um défice de 48 500 contos na transferência relativa a subsídios de renda, os quais constituem encargos do Ministério das Obras Públicas, Transportes e comunicações, nos termos do artigo 16º do Decreto-Lei nº 68/86, de 27 de Março, que se constituiu assim como um encargo adicional para a segurança social.

9 — A contabilização das despesas relativas a transferências do Fundo Social Europeu para acções de formação profissional reflecte critérios pouco transparentes, pois segundo o IGFSS cerca de 26,9 milhões de contos constituem “receita proveniente da Comunidade Europeia (FSE) [...], paga por antecipação, despesa a imputar a 1993”.

Ora, ao não constar na CEO, relativa à gerência de 1992, o pagamento de despesas naquele montante, violou-se o disposto nos artigos 18º e 26º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

O saldo da rubrica “Devedores por prestações a repor ou a reembolsar” atingiu o valor de 9 750 300 contos, em 31 de Dezembro de 1992, tendo crescido 18,7% e 14,6%, respectivamente, em 1991 e 1992.

Trata-se de uma realidade que deriva de prestações indevidamente processadas e recebidas pelos respectivos beneficiários, a qual deve ser alvo de um reforço de acções concretas.

11 — O património financeiro afecto à segurança social (incluindo o do FEFSS), estimado em cerca de 56,3 milhões de contos, apresenta um crescimento de 6,1% e 3,8%, respectivamente de 1989 para 1990 e de 1990 para 1991. Note-se que a taxa de crescimento do período de 1991-1992 foi idêntica à registada em 1989/1990.

Sendo este vector significativo para o relançamento da capitalização do sector, o nível das taxas de crescimento apuradas pode ser um dos factores de estrangulamento da constituição de uma garantia adequada para os benefícios diferidos.

12 — As aplicações de tesouraria e a carteira de títulos detidas pelo IGFSS registaram uma quebra acentuada, essencialmente para fazer face a despesas de funcionamento do sistema.

Por outro lado, acentuou-se o risco inerente aos activos incluídos nos investimentos financeiros, devido à preferência crescente por títulos de rendimento variável em detrimento de títulos de rendimento fixo.

Na vertente accionista destaca-se a participação no capital da Caixa Económica Açoriana, que justificou o reforço acentuado das proviões constituídas neste exercício, no valor de 630 300 contos.

13 — Apesar da concessão de condições especiais de regularização das dívidas à segurança social verificada nos últimos anos, o total das contribuições em dívida à segurança social passou de 229,7 milhões de contos em 1991 para 266,9 milhões de contos em 1992.

Continua a verificar-se um elevado saldo credor na rubrica “Contribuintes — Outros”, que em 1992 regista 16 579 600 contos (excluindo o valor de 1 315 900 contos, cujos contribuintes já foram identificados pelo IGFSS, embora não abatidos nas correspondentes contas devedoras de outras instituições de segurança social), que corresponde a 24,4% dos débitos a curto prazo. Verifica-se que as medidas tomadas neste domínio não conseguiram inverter esta situação.

Na área dos contribuintes pertencentes ao sector público administrativo, os grandes devedores situam-se, de forma concentrada, no sector

da saúde, mais concretamente na área hospitalar, que assim repercute os seus problemas de ordem financeira para o sistema de segurança social, traduzindo uma problemática muito específica em termos de relação institucional.

14 — O resultado líquido negativo apurado na DRL, no valor de 48 252 800 contos, agravou-se em relação ao exercício anterior em cerca de 71%.

Esta evolução é uma resultante directa dos resultados correntes do exercício, já negativos desde 1990, os quais passaram de (-)30 731 800 para (-)52 972 000 contos, de 1991 para 1992.

15 — A rubrica “2.45 — IGF — C/ contribuições e adicionais” é saldada, em sede de consolidação, por transferência para a reserva geral do sistema, implicando um acréscimo da situação e o seu desaparecimento do passivo, embora se mantenha nele integrada nas contas das instituições de segurança social, consideradas individualmente.

Esta prática, que constitui uma rotina habitual nas regularizações inerentes à consolidação, vem dar uma visão distorcida de uma realidade que deveria ser transmitida de forma rigorosa e transparente pelas demonstrações financeiras finais globais do sector.

16 — As reservas constituem a maior parte da situação líquida inscrita nos balanços da segurança social e têm vindo a registar um crescimento nominal persistente, por força da evolução da sua componente principal, a reserva geral do sistema.

No entanto, a decomposição desta reserva pelas origens da sua formação permite concluir que ao referido crescimento nominal não corresponde um crescimento real, pois acentuou-se em 1992 a erosão do “capital” do sector, pela conjugação da perda de importância relativa das reservas agregadas das instituições de segurança social em contraponto ao reforço da pressão da dívida dos contribuintes sobre o sistema.

17 — Na consolidação de contas é utilizada a rubrica “Aplicação de resultados”, quando se considera haver saldos de actividades concretas relevadas no balanço, e integradas na situação líquida, na reserva geral do sistema ou em outras reservas, não podendo, em conformidade, afectar os resultados líquidos consolidados, conforme expressos na DRL, tendo assim de ser deduzidos para efeitos de preparação e apresentação desta peça contabilística, do que decorre nela aparecerem englobados como custos ou despesas, de acordo com os critérios seguidos pelo IGFSS.

Ora, estes critérios são questionáveis, porquanto os valores desta rubrica constituem igualmente resultados, com a particularidade de terem sido utilizados ou “distribuídos” em antecipação ao encerramento do exercício. O efeito concreto é a distorção do resultado do exercício.

Como apreciação final, já referida em pareceres anteriores, importa sublinhar que o enquadramento institucional do sector continua por consolidar, não obstante o processo de evolução que tem estado a percorrer, onde, a par de um sistema novo, subsistem “resíduos” de estruturas anteriores; esta consolidação institucional afigura-se importante, inclusivamente como requisito de perfeita harmonização de conteúdos do Orçamento e da Conta, que, tanto quanto se apurou, não existe ainda.

Continua, também a verificar-se a existência de uma clara desarmonia no quadro normativo vigente; se ele for considerado desajustado, em alguns pontos, às necessidades próprias do sector, não é aceitável a repetida prática do incumprimento da lei, mas impor-se-á então a necessidade de rever o que for necessário, de forma a torná-lo compatível com a especificidade da gestão do sector da segurança social.

Palácio de São Bento, 2 de Julho de 1996 — O Deputado Relator, *Sérgio Ávila* — A Deputada Presidente, *Manuela Ferreira Leite*.

Nota: — O relatório foi aprovado, com votos a favor do PS, PP e PCP e a abstenção do PSD.

Relatório sobre a Conta Geral do Estado no ano de 1993

1 — Enquadramento legal

Nos termos da alínea d) do artigo 165º da Constituição, compete à Assembleia da República tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente com o relatório do Tribunal de Contas, se estiver elaborado, e os demais elementos necessários à sua pareciação.

É no cumprimento deste preceito constitucional que a Comissão de Economia, Finanças e Plano elabora o presente relatório sobre a conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1993 [publicada no Diário

da República, 2ª série, nº 302 (21º suplemento), de 31 de Dezembro de 1994].

O Governo apresentou a conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1993 dentro dos prazos previstos na Constituição e na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

O parecer do Tribunal de Contas foi enviado à Assembleia da República em 27 de Junho de 1995, tendo igualmente sido dado cumprimento aos prazos constitucionais e legais aplicáveis.

O Tribunal de Contas deu igualmente cumprimento ao princípio do contraditório previsto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, pelo que o seu parecer é acompanhado das respostas dos serviços e das entidades envolvidas às questões suscitadas pelo Tribunal.

2 — Lei do Orçamento e decreto de execução orçamental

A Lei do Orçamento para 1993, Lei nº 30-C/92, foi aprovada pela Assembleia da República em 16 de Dezembro de 1992, tendo sido publicada no suplemento ao *Diário da República*, de 28 de Dezembro de 1992, cuja distribuição ocorreu a 7 de Janeiro de 1993.

Consequentemente, e de acordo com o preceituado na lei, o Orçamento só entrou em vigor no dia 12 de Janeiro de 1993.

A Lei nº 30-C/92 foi alterada, na fase final da sua execução, pela Lei nº 71/93, de 26 de Novembro.

O decreto de execução orçamental, através do qual o Governo deve adoptar as medidas estritamente necessárias para que o Orçamento do Estado possa começar a ser executado no início do ano económico a que se destina, só veio a ser publicado em 18 de Março de 1993 (Decreto-Lei nº 83/93, de 18 de Março).

3 — Alterações orçamentais

Durante a execução orçamental foram introduzidas alterações à Lei do Orçamento para 1993, quer através da Lei nº 71/93, quer ao abrigo das competências do Governo definidas na Lei do Enquadramento do Orçamento (artigo 20º) quer através do artigo 5º da Lei do Orçamento para 1993.

O montante global da despesa, inicialmente fixado em 5 060 145 315 contos, foi ao longo da execução orçamental elevado em mais 254 225 900 contos, o que corresponde a uma variação positiva de 5%. Este acréscimo

foi devido ao Orçamento suplementar (144%) e à abertura de créditos especiais pelo Governo (56%).

Os créditos especiais abertos pelo Governo, que implicaram um acréscimo na despesa prevista de 143 460 650 contos, tiveram cobertura em receitas sujeitas ao regime de contas à ordem (5,6%), em saldos de anos anteriores (9,2%) e em receitas consignadas (85,2%).

Dos créditos especiais abertos com cobertura em receitas consignadas, no valor de 122 288 726 contos, 86 364 184 (70,65) referiram-se ao aumento de dotações relativas à amortização da dívida com cobertura em aumento da previsão da receita creditícia.

Ao longo da execução orçamental, o Governo procedeu a transferências de verbas alterando a repartição inicialmente prevista pelos diversos ministérios no montante de 139 758 978 contos exclusivamente relativos à utilização da dotação provisional.

Para além destas alterações orçamentais, o Governo procedeu ao longo da execução orçamental a inúmeras transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial (cerca de 26 900). O valor total destas transferências, que se anulam entre si, ascendeu a 758,8 milhões de contos, isto é, 15% do Orçamento inicial.

O Tribunal de Contas refere expressamente que este elevado número e montante de transferências “susceptível de indiciar alguma falta de rigor técnico no processo de orçamentação de certos departamentos”.

O Tribunal de Contas refere ainda que “continua a verificar-se um grande distanciamento temporal entre a data dos despachos de autorização das alterações e a data da respectiva publicação no *Diário da República*”.

Assim sendo, segundo o Tribunal de Contas “estes atrasos comprometem a transparência da execução orçamental e o subsequente controlo”.

4 — Conta Geral do Estado

4.1 — Execução do orçamento da receita

No exercício de 1993, o total de receitas liquidadas ascendeu a 5 095,387 milhões de contos, as receitas cobradas a 4 998,046 milhões e as receitas anuladas a 60,596 milhões.

Assim sendo, há um montante de receitas por cobrar no final do ano de 379,487 milhões de contos, isto é, mais 9,7% que o saldo existente no início do ano (342,742 milhões).

Estes valores indiciam um nível de cobrança [cobranças/(liquidações+receitas por cobrar em 1 de Janeiro de 1993)] de 91,9%.

Ao analisarmos o nível de cobrança nalgumas rubricas da receita podemos constatar que o seu valor é extremamente baixo em “Taxas, multas e outras penalidades” (34,6%) e foi de 84,6% em “Impostos indirectos” e 94,5% em “Impostos directos”.

As anulações em 1993 (60,6 milhões de contos) verificaram-se, fundamentalmente, nos três primeiros capítulos das despesas correntes, tendo-se também aqui verificado os maiores desfasamentos entre liquidações e cobranças.

A receita efectiva (receita total — passivos financeiros) atingiu o valor de 3 293,2 milhões de contos, tendo ficando aquém dos 3 776,6 milhões previstos no Orçamento inicial (12,8%) e dos 3 489,3 milhões previstos no Orçamento final (-5,6%). A receita efectiva teve também um decréscimo de 302,9 milhões de contos (-8,4%) face a 1992.

Em relação aos totais dos diferentes capítulos da receita verificou-se que em três deles a execução orçamental excedeu os valores do Orçamento revisto: “Impostos directos” (100,6%). “Impostos indirectos” (100,8%) e “Outras receitas correntes” (109,3%).

De entre os que acusaram uma execução inferior às previsões, destacam-se: “Venda de bens de investimento” (27,9%), “Activos financeiros” (38,5%), “Reposições não abatidas nos pagamentos” (64,4%) e “Contas de ordem” (70,5%).

As receitas fiscais tiveram uma evolução negativa comparativamente a 1992, tanto ao nível do total (-8,7%) como ao nível das suas principais componentes: impostos directos (-11,2%) e impostos indirectos (-7%). O comportamento das receitas fiscais ficou a dever-se, fundamentalmente, à desaceleração da actividade económica que afectou o rendimento das famílias com repercussão em sede de IRS, os resultados líquidos das empresas com reflexos em sede de IRC, etc.

Por outro lado, as receitas relativas aos “Passivos financeiros” (1 704,8 milhões de contos) situaram-se 421,3 milhões acima do inicialmente previsto no Orçamento final (1 825 milhões de contos).

Numa análise evolutiva da receita cobrada, e face a uma evolução nominal do PIB de 6,2%, a receita total cresceu 8,5% em relação ao ano anterior, a receita efectiva diminuiu 8,4% e as receitas fiscais diminuíram 2,1%.

Em termos de evolução real, utilizando o deflador do PIB, as receitas fiscais diminuíram 8,7% e as receitas efectivas diminuíram 15,4%, que comparam com um decréscimo do PIB de 1%.

4.2 — Execução do orçamento de despesa

A execução orçamental de 1993 traduziu-se num montante global de despesa paga de 4 998 046 137 contos. As despesas autorizadas ascenderam a 4 998 055 855 contos e as despesas não pagas a 9 178 contos. A relação entre as despesas pagas e as autorizadas situou-se nos 99,9%, o que traduz uma enorme proximidade entre as duas.

É necessário, no entanto, ter em conta como refere o Tribunal de Contas que a «a Conta Geral do Estado considera como despesas “pagas” as quantias referentes aos fundos saídos dos diferentes cofres públicos, que não dão lugar necessariamente a pagamentos».

De facto, as despesas “pagas” correspondem ao pagamento efectivo das despesas realizadas pelos serviços sem autonomia, mas constituem meras transferências no caso dos serviços com autonomia administrativa ou financeira que procedem ao pagamento directo das suas despesas. E, no caso destes últimos serviços não realizarem a totalidade das despesas, elas continuam a ser consideradas como despesas “pagas” na Conta Geral do Estado.

Um outro aspecto que importa salientar é o de que em 1993 se mantém a situação irregular das “despesas a liquidar” realizadas pelos cofres consulares e não integradas nas contas do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em 31 de Dezembro de 1993, estavam por regularizar 13 milhões de contos de despesas efectuadas até esse ano à margem do orçamento daquele Ministério e contabilizadas em “Despesas a liquidar”.

Como já foi referido anteriormente a despesa “paga” totalizou 4 998 milhões de contos, que compara com uma despesa orçamentada de 5 060,1 no Orçamento inicial e 5 314,4 no Orçamento final.

A taxa de execução foi de 94%, ligeiramente inferior à registada no ano anterior (94,6%). Para a execução orçamental da despesa, inferior em 316,3 milhões de contos em relação ao Orçamento final, contribuiu decisivamente a execução da despesa do Ministério das Finanças, inferior em 262,3 milhões relativamente ao valor orçamentado: o Ministério do Comércio e Turismo registou uma taxa de execução inferior a 90% (63,7).

A despesa “paga” durante o ano económico de 1993 registou, em relação ao ano anterior, um acréscimo de 8,5% (+ 391,4 milhões de contos).

Por ministérios, apresentaram uma diminuição nas despesas o Ministério da Indústria e Energia (-13,9%) e os Encargos Gerais da Nação (-5,7%); por outro lado, tiveram os maiores aumentos de despesa em termos absolutos o Ministério do Emprego e da Segurança Social (+ 131,4 milhões, isto é, + 148,9%) essencialmente pelo acréscimo de 129,8 milhões de contos de transferências para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, o Ministério das Finanças (+ 86,5 milhões de contos, isto é 3,8%) devido ao aumento dos encargos com a dívida pública em 185,2 milhões de contos (112,3 de juros e + 297,5 de amortizações) conjugado com o decréscimo de 154,5 milhões das transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública e das receitas de privatizações que se ficaram pelos 66,5 milhões contra os 225 milhões previstos, o Ministério da Saúde (+ 56,9 milhões, isto é, + 117%) devido ao aumento das transferências para o Serviço Nacional de Saúde (+ 51,5 milhões).

Relativamente à execução do orçamento de investimento (PIDDAC), o Orçamento final registou uma diminuição relativamente ao inicialmente previsto de 1,7%. Tal aconteceu porque as alterações orçamentais aprovadas pela Assembleia da República corresponderam à anulação de verbas que tinham sido objecto de cativação prévia, face ao disposto no nº 1 do artigo 4º (cláusula de reserva de convergência) da Lei do Orçamento para 1993, que congelou 6% da verba orçamentada no capítulo 50 de cada ministério.

Por outro lado, as alterações orçamentais introduzidas pelo Governo provocaram um aumento de 4,3%.

As despesas efectuadas no ano de 1993 com os investimentos do Plano (capítulo 50) atingiram 335,6 milhões de contos, ou seja, 98,9% do Orçamento final e um acréscimo de 8,6% relativamente a 1992 (+ 26,7 milhões). O esforço financeiro nacional situou-se em 293,9 milhões de contos e a comparticipação comunitária em 41,7 milhões.

5 — Benefícios fiscais

Na proposta de Orçamento para 1993, o Governo inseriu no relatório uma estimativa do valor dos benefícios fiscais de 53,3 milhões de contos, dos quais 12 milhões relativos a IRS e 31,3 milhões a IRC.

Esta previsão representou uma diminuição do valor global dos benefícios fiscais de 6,8 milhões de contos (-11,3%) relativamente ao ano ante-

rior, em resultado de uma redução acentuada dos benefícios em IRC (– 10 milhões).

No relatório, são reconhecidas dificuldades em estimar com precisão os custos dos benefícios fiscais, face, nomeadamente, à necessidade de avaliação antecipada das decisões dos contribuintes e à circunstância de alguns benefícios não estarem sujeitos a obrigação declarativa (isenções, por exemplo).

Assim sendo, nos relatórios dos anos subsequentes vieram a ser substancialmente revistas as previsões iniciais para a despesa fiscal de 1993. Assim, por exemplo, no relatório do Orçamento do Estado para 1994 constata-se que o montante global dos benefícios fiscais para IRS, IRC e IA atinge, em 1993, 96 milhões de contos, valor que excede em 42,7 milhões o Orçamento inicial para 1993.

6 — Défice orçamental e dívida pública

O défice orçamental proveniente da diferença entre as receitas e as despesas líquidas de amortizações da dívida ascendeu a 925,6 milhões de contos superior em 396,8 milhões ao do ano anterior (+ 75%). A previsão inicial do défice foi de 518,5 milhões enquanto a previsão do Orçamento final foi de 973,7 milhões.

Durante o ano de 1993, os pagamentos de encargos com a dívida atingiram 1 675,2 milhões de contos, i. e.. + 185,2 milhões (+ 12,4%) que em 1992. Esta evolução deveu-se, principalmente, ao aumento verificado no montante correspondente às amortizações (+ 297,5 milhões), devido ao volume de reembolsos de empréstimos contraídos em anos anteriores. Em contrapartida, as despesas orçamentais com juros sofreram um decréscimo de 113,9 milhões.

O montante total da dívida efectiva atingiu no final de 1993 o montante de 8 930 milhões de contos (+ 1 289 milhões que em 1992), sendo a dívida directa efectiva 8 216,6 milhões (+ 1 177,6 milhões que em 1992) e a dívida garantida 708,5 milhões (+ 111,9 milhões que em 1992).

O saldo da dívida interna directa aumentou 803,5 milhões relativamente a 1992 (+ 12%), enquanto o saldo da dívida externa directa aumentou 449,3 milhões relativamente a 1992 (+ 83%).

No aumento do saldo da dívida interna directa pesou fortemente o aumento nos amortizáveis internos (+ 618,4 milhões), bem como o aumento nos certificados de aforro:

43 milhões para cobertura parcial das despesas com acção social (60%);

95,4 milhões para cobertura parcial do regime especial de segurança social das actividades agrícolas (RESSAA).

A execução das despesas da segurança social ascendeu a 1 451,8 milhões de contos, situando-se 29,1 milhões acima do previsto (execução de 102%); por outro lado, as despesas aumentaram em relação a 1992 cerca de 217,6 milhões (+ 17,6%).

As diferenças entre a previsão orçamental e a execução em 1993 tiveram origem nos seguintes factores:

As despesas correntes ficaram aquém dos valores previstos em 5,5 milhões;

As despesas de capital superaram o orçamento em 124,2 milhares de contos;

A execução das despesas com transferências de capital situou-se nos 121,8%, ou seja, mais 34,4 milhões do que o valor orçamentado. Esta situação resultou, segundo o relatório da conta da segurança social para 1993, “dos processamentos efectuados com contrapartida no acréscimo de receitas oriundas do Fundo Social Europeu”.

As contribuições em dívida à segurança social atingiram em 31 de Dezembro de 1993 os 328,1 milhões de contos, contra os 266,9 milhões registados no final do ano anterior, observando-se assim um acréscimo de 61,2 milhões (+ 22,9%).

Segundo o parecer do Tribunal de Contas, “apesar da concessão de condições especiais de regularização das dívidas, consubstanciadas em acordos celebrados com os contribuintes devedores, continua a assistir-se a um avolumar de dívidas à segurança social nos últimos anos, que tem contribuído para a descapitalização da segurança social”.

Palácio de São Bento, 19 de Junho de 1996 — O Deputado Relator, *João Moura de Sá*. — A Deputada Presidente, *Manuela Ferreira Leite*.

Nota. — O relatório foi aprovado por unanimidade.

CONTA GERAL DO ESTADO

Aprovação pela Assembleia da República

DIÁRIO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II SÉRIE-A – Número 66

SUMÁRIO

Resoluções:

Conta Geral do Estado de 1990

Conta Geral do Estado de 1991

Conta Geral do Estado de 1992

Conta Geral do Estado de 1993

RESOLUÇÃO

Conta Geral do Estado de 1990

A Assembleia da República resolve nos termos dos artigos 110º, 165º, alínea *d*), e 169º, nº 5 da Constituição, aprovar a Conta Geral do Estado de 1990.

Aprovada em 3 de Outubro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

RESOLUÇÃO

Conta Geral do Estado de 1991

A Assembleia da República resolve nos termos dos artigos 110º, 165º, alínea *d*), e 169º, nº 5 da Constituição, aprovar a Conta Geral do Estado de 1991.

Aprovada em 3 de Outubro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

RESOLUÇÃO

Conta Geral do Estado de 1992

A Assembleia da República resolve nos termos dos artigos 110º, 165º, alínea d), e 169º, nº 5 da Constituição, aprovar a Conta Geral do Estado de 1990.

Aprovada em 3 de Outubro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

RESOLUÇÃO

Conta Geral do Estado de 1993

A Assembleia da República resolve nos termos dos artigos 110º, 165º, alínea d), e 169º, nº 5 da Constituição, aprovar a Conta Geral do Estado de 1990.

Aprovada em 3 de Outubro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

DIÁRIO DA REPÚBLICA

I Série – A nº 253/96, de 31 de Outubro de 1996

SUMÁRIO

Resolução da Assembleia da República nº 30/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1990.

Resolução da Assembleia da República nº 31/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1991.

Resolução da Assembleia da República nº 32/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1992.

Resolução da Assembleia da República nº 33/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1993.

Resolução da Assembleia da República nº 30/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1990.

A Assembleia da República resolve, nos termos dos artigos 110º, 165º, alínea *d*), e 169º, nº 5 da constituição, aprovar a Conta Geral do Estado de 1990.

Aprovada em 3 de Outubro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

Resolução da Assembleia da República nº 31/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1991.

A Assembleia da República resolve, nos termos dos artigos 110º, 165º, alínea *d*), e 169º, nº 5 da constituição, aprovar a Conta Geral do Estado de 1991.

Aprovada em 3 de Outubro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

Resolução da Assembleia da República nº 32/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1992.

A Assembleia da República resolve, nos termos dos artigos 110º, 165º, alínea *d*), e 169º, nº 5 da constituição, aprovar a Conta Geral do Estado de 1992.

Aprovada em 3 de Outubro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

Resolução da Assembleia da República nº 33/96

Aprova a Conta Geral do Estado de 1993.

A Assembleia da República resolve, nos termos dos artigos 110º, 165º, alínea *d*), e 169º, nº 5 da constituição, aprovar a Conta Geral do Estado de 1993.

Aprovada em 3 de Outubro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos*.

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 22/96

OPOSIÇÃO DE JULGADOS / INEXISTÊNCIA JURÍDICA / RECURSO EXTRAORDINÁRIO / DECISÕES OPOSTAS

SUMÁRIO:

1. O Tribunal de Contas decidiu diferentemente nas decisões invocadas como contraditórias porque a materialidade fáctica em que aquelas decisões se fundaram era essencialmente diversa, inexistindo, por isso, oposição de julgados.
2. A falta de tal pressuposto, inviabiliza inexoravelmente o prosseguimento do recurso, pois que não tendo incidido sobre a mesma questão de direito decisões opostas não há jurisprudência contraditória a uniformizar.

Conselheiro Relator
Manuel Marques Ferreira

Proc. nº 10331/96, 48631/96 e outros
Sessão de 1997.06.26

ACÓRDÃO

Acordam em Plenário Geral do Tribunal de Contas.

1. O Senhor Ministro da Cultura apresentou um requerimento de recurso extraordinário na sequência do Acórdão de 17/9/96, proferido nos autos de reclamação nº 92/96, relativo ao processo nº 10.331/96 e respeitante à nomeação de **Maria de Fátima Louçano Antão** como guarda do Museu Nacional de Teatro, cujo visto foi recusado (Decisão nº 1.605/96).

Invoca-se a existência de oposição entre o acórdão nº 92/96 e o *“decidido em sessão ordinária de visto de 30.09.96, relativamente aos processos com os nº 48.631 e 48.632, sendo certo que, em qualquer dos casos, estava em causa a faculdade de efectuar nomeações para além da quota anual de descongelamento, ao abrigo da regra do nº 1 do artigo 20º do Decreto-Lei nº 45/95, de 2 de Março”*.

De forma exaustiva e pertinente, o magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal emitiu parecer em que se conclui:

- “a) Não existe a oposição de julgados que é pressuposto de interposição do Recurso Extraordinário e da prolação do Acórdão uniformizador de jurisprudência;
- b) Não se tendo liminarmente conhecido da falta do pressuposto, deverá a questão ser levada ao Plenário do Tribunal a fim de, dela conhecendo, se pôr termo ao presente Recurso (art^{os} 9º e SS/ da Lei 8/82).”

Corridos que foram os vistos legais, cumpre decidir.

2. Releva para a decisão a proferir nos presentes autos de recurso extraordinário, fixar o seguinte circunstancialismo fáctico:

2.1 Processos nºs 48631 e 48632

- Referem-se à nomeação provisória de dois guardas de museu do quadro do Museu do Chiado, na sequência de concurso externo geral de ingresso cujo o aviso foi publicado no Diário da República, II Série, de 26/8/94, para provimento de 5 lugares;
- As nomeações são efectuadas ao abrigo do disposto no artº 32 do Decreto-Lei nº 50/96, de 16/Maio e os processos foram devolvidos para que os serviços juntassem a documentação exigida pelas alíneas b) e c) da citada norma;
- Os serviços deram cumprimento ao exigido, esclarecendo que os interessados nas nomeações em apreço o eram para as vagas pertencentes à quota de descongelamento que inicialmente servira de base às 5 vagas postas a concurso;
- Explicaram que a referida quota de descongelamento ainda se não encontrava esgotada pois dois dos candidatos classificados e susceptíveis de serem nomeados antes daqueles a que se referem os presentes autos, não aceitaram ser providos nos respectivos lugares (ofício 3638, de 2.7.96);
- Tal factualidade, foi aceite como relevante pelo Tribunal que, em segunda devolução aos serviços, solicitou que a consulta à DGAP (alínea c) do artº 32) se reportasse ao ano de 1996 e não 1994;

- Os serviços deram cumprimento ao solicitado, tendo, por isso, os despachos de nomeação sido visados.

2.2 Processo nº 10 331/96

- Refere-se à nomeação provisória de um guarda de museu do quadro de pessoal do Museu Nacional do Teatro, na sequência de concurso externo de ingresso cujo o aviso foi publicado no Diário da República II Série de 26.8.94, para provimento de um lugar;
- A nomeação é efectuada ao abrigo do disposto no artº 20º do Decreto-Lei nº 45/95, de 2 de Março, porquanto o concorrente ordenado em 1º lugar na lista de classificação já fora provido e os 2º e 3º classificados haviam desistido, sendo o interessado o 4º classificado;
- O processo foi devolvido para que os serviços dessem cumprimento às exigências formuladas nas alíneas b) e c) do artº 20º do citado diploma legal;
- Em resposta, os serviços enviaram o ofício nº 1111 de 26/2/96 que se transcreve na parte relevante:

“Informa-se ainda que não se procedeu à formalidade da numeração sequencial do processo por tal não se afigurar possível, dada a circunstância de a quota de descongelamento atribuída em 1994 para a categoria de guarda de museu ter sido esgotada e esta nomeação dever-se ao aproveitamento da faculdade concedida pelo artigo 20º do Decreto-Lei nº 45/95, de 2 de Março (Decreto de Execução Orçamental), na parte em que permite que a quota seja excedida dentro dos limites e condições ali estabelecidas.”

- A resposta antecedente foi julgada irrelevante pelo Tribunal que, por isso, decidiu recusar o visto.

3º Dispõe o artº 6º da Lei nº 8/82, de 26 de Maio que,

“Se, no domínio da mesma legislação, o Tribunal de Contas proferir 2 decisões que, relativamente à mesma questão fundamental de direito, sejam opostas, pode a Administração, pelo membro do Governo com-

petente, ou o Ministério Público requerer que o Tribunal fixe jurisprudência, por meio de assento.”

Nas duas decisões postas em confronto nos presentes autos de recurso extraordinário invocam-se o artº 20º do Decreto-Lei nº 45/95 e o artº 32º do Decreto-Lei nº 50/96, o que poderia suscitar a questão da diversidade de normas aplicadas porquanto, formalmente, se está perante legislação válida no período de execução do OE 95 ou no período relativo ao OE 96, respectivamente.

No entanto, embora tais normas sejam formalmente diferentes têm absoluta identidade de conteúdo ao estipularem, ambas, de forma coincidente que

“1 - Nos concursos externos de ingresso nas carreiras de pessoal da função pública abertos há menos de dois anos podem ser preenchidos lugares vagos dos quadros em número superior aos inicialmente postos a concurso, desde que se verifiquem cumulativamente as seguintes condições :

a) O número de candidatos admitidos seja 15 vezes superior ao número de vagas postas a concurso;

b) Tenha sido proferido o correspondente despacho de descongelamento de admissões;

c) Tenha sido realizada consulta prévia à Direcção-Geral da Administração Pública sobre a existência de pessoal excedente.

2 - Nos concursos a que se refere o número anterior, o provimento deve ter lugar nos dois anos subsequentes à data de publicação da respectiva lista de classificação final.”

Acresce que, “in casu”, as decisões poderiam ter feito apelo, em ambas as situações, ao Decreto-Lei nº 50/96 como norma de enquadramento das situações em análise.

Serve o que antecede, apenas para afirmar que, em nosso entender, a discrepância ocorrida quanto à invocação de normas aparentemente diferentes, na situação concreta, não obstacularia a que se decidisse do mérito do recurso interposto, com tal fundamento.

4º No entanto, o pressuposto essencial para que se profira acórdão de fixação de jurisprudência - a verificação de oposição de julgados - inexistente no caso concreto.

Conforme se extrai da factualidade descrita no ponto 2, o Tribunal não foi colocado, nas decisões invocadas como fundamento da oposição, perante a mesma questão fundamental de direito e a que tenha dado soluções opostas.

Pelo contrário, o Tribunal decidiu diferentemente nas decisões invocadas porque a materialidade fáctica em que aquelas decisões se fundaram era essencialmente diversa.

Assim:

Nos processos 48 631 e 48 632, concedeu-se o visto às nomeações por estas terem a suportá-las a existência das respectivas quotas de descongelamento, enquanto no processo 10 331/96 inexistente quota de descongelamento para o lugar em que se pretende efectuar a nomeação cujo visto foi recusado.

A falta deste pressuposto “inviabiliza inexoravelmente o prosseguimento do recurso, pois que não tendo incidido sobre a mesma questão de direito decisões opostas não há jurisprudência contraditória a uniformizar”.

Pelos motivos expostos, acorda-se em Plenário Geral do Tribunal de Contas em julgar inexistir oposição de julgados entre o Acórdão recorrido (AR 92/96) e a Decisão nº 4 781/96 e, em consequência, considerar findo o presente processo de recurso extraordinário .

Emolumentos nos termos do artº 16º do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Diligências Necessárias.

Lisboa, 26 de Junho de 1997.

(Cons. Presidente: Alfredo José de Sousa)

(RELATOR: Cons. Marques Ferreira)

(Cons. Lopes de Almeida)

(Cons. Duarte Calheiros)

(Cons. Peixe Pelica)

(Cons. Faustino de Sousa)

(Cons. Alves Cardoso)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Pinto Ribeiro)

(Cons. Alves de Melo)

(Cons. Mira Crespo)

(Cons. Ernesto Cunha)

(Cons. Pestana de Gouveia)

(Cons. Carlos Moreno)

(Cons. Oliveira Moita)

(Cons. Fernandes Neto)

(Cons. Fernandes Dias)

(Cons. Menéres Barbosa)

(Cons. Pereira André)

(Procurador Geral Adjunto)
Francisco Teodósio Jacinto

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

(1ª SECÇÃO)

RECURSOS

RECURSO DE EMOLUMENTOS Nº 4/96

CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE CRÉDITOS - CONTRATO DE CESSÃO DE CRÉDITO - CONTRATO DE EMPRÉSTIMO - EMOLUMENTOS

SUMÁRIO:

1. O contrato que o artigo 63º, nº 2, da Lei nº 39-B/94, de 27/12, denomina de aquisição de créditos visa garantir o financiamento da Segurança Social através de “adiantamentos por operações de tesouraria”, entre Instituições do Estado.
2. Daí que a natureza deste contrato inominado seja mais próxima do fim prosseguido pelo “contrato de empréstimo” do que do “contrato de cessão de créditos”.
3. Consequentemente, através da interpretação extensiva do que dispõe a alínea f) do § 3 do artº 61º da tabela aprovada pelo Decreto-Lei nº 356/83, de 14/7, é de excluir o pagamento de emolumentos nas acções de financiamento à Segurança Social que se concretizem em meros “adiantamentos por operações de tesouraria”, independentemente da qualificação jurídica formal do acto.

Conselheiro Relator
Manuel Marques Ferreira

Proc. nº 116029/95
sessão de 1997.01.07

ACÓRDÃO

Acordam em plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas.

1º. O Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social interpôs o presente recurso da Decisão nº 8484/95, na parte em que se indeferiu o pedido de reforma da decisão que determinou o pagamento de emolumentos em consequência do Visto concedido à minuta do segundo contrato a celebrar entre o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e o Instituto para a aquisição de créditos (Decisão nº 3550/96).

O recorrente fundamenta o recurso no facto de se considerar isento do pagamento de emolumentos no âmbito do contrato em apreço.

Formula, para o efeito, ase seguintes conclusões:

- “1. A justificação básica de isenção do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social de emolumentos de acordo com o Dec. Lei nº 161/94, de 4/7, é o facto de o acto a que eles reportam se destinar a satisfazer as suas necessidades de financiamento.*
- 2. A operação de cessão de créditos pela Segurança Social sobre os seus contribuintes à Direcção-Geral do Tesouro, em execução do prescrito no artº 63º nº 2, da lei nº 39-B/94, de 27/12, visa exactamente satisfazer as necessidades de financiamento da Segurança Social.*
- 3. O Dec. Lei nº 161/94 não se referiu expressamente também à cessão de créditos apenas porque esta só a ser consagrada na Lei nº 39-B/94 (Orçamento do Estado para 1995).*
- 4. Por outro lado, o contrato sub judice está a ser executado entre dois “estabelecimentos do Estado”, ou seja, entre a Direcção-Geral do Tesouro e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, sendo a primeira da sua Administração directa e a Segunda da Administração indirecta.*

Mostra-se, assim, violados os Dec. Lei nº 161/94, de 4/7, o artº 63º, nº 2 da Lei nº 39-B/94, de 27/12 e artº 6º, parágrafo 3º, d) da tabela anexa ao Dec Lei nº 356/73, de 14/7, pelo que deve a douda decisão recorrida ser revogada com todas as consequências legais”.

Na decisão nº 84/86/95 em que foi concedido o visto à minuta de contrato já referida a decisão judicial não toma qualquer posição expressa quanto à existência e titularidade da obrigação emolumentar, adere implicitamente à Informação nº 32/95 - C.G.V. 2ª, também neste particular dos emolumentos.

Na decisão nº 3550/96, proferida na sequência do pedido de reforma da decisão nº 84/86&95 na parte emolumentar, o Tribunal indeferiu o requerido com os fundamentos já expendidos na decisão nº 5637/95, relativa ao processo nº 74407/95.

Por isso, transcreve-se, na íntegra, a decisão nº 5637/95:

“O Tribunal de Contas, em sessão diária de visto de 22 de Agosto de 1995, analisou a minuta do contrato a celebrar entre o Estado e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

Em sessão diária de visto decidido visar a minuta do contrato por se encontrar legalmente em termos.

São devidos emolumentos, uma vez que o IGFSS deles não se encontra isento, conforme resulta “à contrário” do disposto na alínea f) do parágrafo 3º do artº 6º da Tabela anexa ao Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 161/94, de 4 de Junho.

Com efeito tal disposição ao isentar do emolumento fixado no corpo do artº 6º os empréstimos efectuados pelo Estado àquele Instituto, reconhece implicitamente que este, em regra não se encontra isento do seu pagamento, pelo que não havendo qualquer disposição que dele excepcione actos de natureza do presente, não existe fundamento legal para o isentar desse pagamento.

Remete-se cópia da presente decisão à Direcção-Geral do Tesouro”

O Ilustre Magistrado do M.P. a fls. 114 dos autos sustenta a procedência do recurso com os fundamentos constantes do parecer nº 162/96, junto aos autos de Recurso nº 3/96.

Pela importância dos argumentos aduzidos pelo M.P., transcreve-se, parcialmente, o referido parecer:

“As restantes conclusões do Recorrente merecem cuidada ponderação.

As normas isentadoras de emolumentos, sendo excepcionais, não consentem as analogia. Mas admitem interpretação extensiva (artº 11º CC).

Como é sabido, a analogia supõe a existência de lacuna, enquanto que a interpretação extensiva se limita a, conjugando a letra e os elementos históricos, sistemáticos e teleológicos, determinar o sentido e alcance da lei. Trata-se, afinal, de surpreender o pensamento do legislador que a letra, por si só, pode não revelar, embora nela deva ter um mínimo de correspondência, ainda que imperfeitamente exposto (artº 9º, 2 CC).

O contrato sujeito a emolumentos, de acordo com a Decisão recorrida, não é, em bom rigor, um empréstimo. Se o fosse, nenhuma dúvida se poria sobre a isenção emolumentar. A letra da lei bastaria para a ter como adquirida.

Para quem o concede, com juros, o empréstimo funciona como investimento e para quem o recebe ele traduz-se num financiamento, de curto, médio, ou longo prazo, conforme a dilacção concedida ao devedor para reembolsar o capital.

A isentar de emolumentos os empréstimos recebidos pelo IGFSS do Estado, o legislador quis, tendo em conta os fins prosseguidos pelo Instituto, que o funcionamento obtido para esses fins não fosse “esvaziado” ou “diminuído” pelo encargo inerente aos emolumentos devidos.

Ou seja. O legislador teve em vista preservar a integralidade, a liquidez do financiamento concedido mediante o empréstimo.

Até à entrada em vigor do DL 161/94, 4 JUL, a concessão de empréstimo pelo Estado correspondia à opção normal de financiamento da Segurança Social. A solução entretanto autorizada pela Lei 39-B/94, de 27 DEZ, que o contrato trazido a visto consubstancia, apresenta como aspecto inovador, relativamente ao empréstimo, a circunstância de o capital ser entregue ao IGFSS a título definitivo, ou seja, sem a obrigação por parte deste restituir mais tarde esse capital e os juros convencionados. Esta obrigação não existe mas foi substituída por uma outra que é contrapartida da disponibilização imediata dos meios financeiros, ou seja, a cessão ao Estado de créditos de que é titular o IGFSS.

Em vez de o IGFSS ter de restituir mais tarde o capital, a cessão de créditos permite ao Estado vir a cobrar esses créditos de terceiro na data em que eles se vençam. O que mostra que não se está tão longe da figura “empréstimo” como à primeira vista pode parecer: a vertente financiamento não é afectada, só que o reembolso do capital deixa de caber ao mutuário transferindo-se para o terceiro devedor dos créditos cedidos.

Digamos que o OE 95 “tirou da cartola” um novo expediente financeiro sucedâneo do empréstimo, permitindo na base de razões conjunturais, mas na essência predestinado a realizar os mesmos fins dos tradicionais empréstimos ao IGFSS, ou seja, como se lê no n.º 2 do art.º 63.º da lei 39-B/94, “com vista a satisfazer as suas necessidades de financiamento”.

Se, como parece, assim são as coisas, haverá razão para sujeitar a emolumentos o contrato dos autos quando deles estão isentos os empréstimos a que se alude a al. F) do parágrafo 3.º do art.º 6.º da Tabela aprovada pelo DL 356/73, de 14 JUL? De outro ângulo: as razões que determinaram o legislador a conceder a isenção aos empréstimos não devem igualmente operar em relação ao contrato dos autos?

Escreveu MANUEL DE ANDRADE “a lei deve ser entendida como se atrás dela estivesse (...) um legislador razoável, quer na escolha da substância legal, quer na sua formulação técnica que depois de a ter editado no tempo da publicação a fosse mantendo de pé e renovando, por assim dizer, em todo o período da sua vigência” (In Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis, 3.º ed, pg 103-4).

A reconstituição do pensamento do legislador a partir do texto e à luz dos elementos histórico e teleológico sugere que na isenção da citada al. F) é de ter como abrangido o contrato dos autos, sendo certo que a letra da lei não repele essa solução, pois esse contrato, não sendo tecnicamente um empréstimo, realiza na essência a mesma função de financiamento pelo Estado do IGFSS, sendo a preservação da integralidade desse financiamento a razão determinante que levou o legislador a isenção emolumentar”.

A instância impugnatória mantém-se válida, nada obstando ao conhecimento de mérito.

2º OS FACTOS

Entre o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro (D.G.T.), e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos do nº 2 do artº 63º, da Lei nº 39-B/94, de 27/12 (O.E./95), foi celebrado um contrato que se rege pelas seguintes cláusulas:

“----- CLÁUSULA PRIMEIRA -----

1. *O Primeiro Outorgante adquire, nos termos do disposto no nº 2 do artº 63º da Lei nº 39-B/94, de 27-12, ao Segundo outorgante, os créditos da Segurança social, no valor de Esc. 26 432 360 000\$00 referentes ao débito de contribuições, reportado a 31-03-95 e Esc. 35 776 200 000\$00 aos respectivos juros de mora calculados até 31-12-95-----*
2. *Os valores previstos no nº 1 são os constantes da “lista de trezentos e setenta e quatro empresas devedoras”, a qual evidencia, nomeadamente, a situação de cada crédito, que faz parte integrante deste contrato.-----*

----- CLÁUSULA SEGUNDA -----

Primeiro Outorgante, como contrapartida dos créditos adquiridos, nos termos da Cláusula Primeira, disponibiliza ao Segundo Outorgante, os meios financeiros correspondentes àqueles créditos, através da adequada rubrica orçamental, destinados à satisfação das necessidades de financiamento da Segurança Social.-----

----- CLÁUSULA TERCEIRA -----

Os créditos do Segundo outorgante são transferidos para o Primeiro Outorgante com as garantias e os privilégios específicos das dívidas da Segurança Social. -----

-----CLÁUSULA QUARTA-----

Incumbe ao cedente, Segundo outorgante, proceder à notificação prevista no artigo 583º do Código Civil. -----

-----CLÁUSULA QUINTA-----

Segundo Outorgante obriga-se a transferir para o Primeiro Outorgante, no prazo de 60 dias a contar da data da celebração do presente contrato, todos os elementos que possua e ou-

tros da sua responsabilidade que sejam indispensáveis à cobrança da dívida cedida.-----

-----**CLÁUSULA SEXTA**-----

Segundo Outorgante garante ao cessionário a existência e a exigibilidade dos créditos cedidos”. -----

Introduziu o referido texto contratual as seguintes considerações, cuja transcrição se afigura relevante para a decisão final.

“a) Considerando que, nos termos do nº 2 do artigo 63º da Lei nº 39-B/94, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1995), ficou o Ministro das Finanças autorizado, com a faculdade de delegação, a adquirir os créditos da Segurança Social, até ao montante equivalente a 180 milhões de contos, com vista a satisfazer as suas necessidades de financiamento; -----

b) Considerando o conjunto de trezentos e setenta e quatro empresas que envolve dívidas à Segurança Social de contribuições e de juros de mora no montante de Esc. 62 208 560 000\$00; -----

c) Considerando o despacho de 95-07.14 do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social, objecto do presente contrato; -----

d) Considerando o despacho de (...) do Senhor Ministro das Finanças, que autoriza a aquisição dos créditos da Segurança Social objecto do presente contrato”.-----

- Em sessão diária de visto de 29/12/95 (Decisão nº 8486/95), “decide-se visar a minuta em apreço, por se afigurar em termos”.
- Na informação nº 32/95, sobre que recaiu o despacho antecedente consta um ponto 3 que estipula “os emolumentos a liquidar no presente contrato atingem o montante de 63 208 560”.
- Do parecer elaborado no âmbito da D.G.T. a propósito da aquisição dos presentes créditos da Segurança Social e sobre que recaiu o despacho autorizador da operação retira-se, com interesse para a causa, a seguinte passagem:

“Ao abrigo do 1º contrato celebrado entre a DGT e o IGFSS foi concretizada a transferência de 117 791 440 000\$00 e estando em custo os estudos de novos créditos a transferir até ao final do ano, face à morosidade do processo, por forma a não

prejudicar o cumprimento atempado dos compromissos da Segurança Social no decurso do corrente mês, foi autorizado por Despacho do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 89/95 - SETF, de 24.11, um adiantamento por “Operações de Tesouraria” no montante de 51,5 milhões de contos, de acordo com calendarização proposta pelo IGFSS, da qual constava um adiantamento de 33 milhões de contos a transferir para o IGFSS em 11.12.95”.

3º O DIREITO

Antes de mais, há que determinar a natureza jurídica do acto aquisitivo de créditos pela D.G.T. ao I.G.F.S.S., face aos termos em que se encontra redigida a norma do art.º 63.º n.º 2, da Lei n.º 39-B/94, de 27/12.

Dispõe aquele preceito:

“Fica também o Governo autorizado, nos termos da alínea i) do artigo 164.º da Constituição, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a adquirir os créditos da segurança social, até ao montante contratual equivalente a 180 milhões de contos, com vista a satisfazer as suas necessidade de financiamento”.

O contexto literal desta norma limita-se a autorizar a aquisição de créditos até um determinado montante sendo omissa quanto ao fornecimento de elementos que permitam determinar a natureza do acto substanciador desta operação no vastíssimo universo de situações passíveis de se reconduzirem ao conceito de aquisição, “in casu”, necessariamente derivada.

Em termos globais e ao longo do tempo, o Estado tem consagrado os princípios gerais de aquisição, gestão e alienação dos bens móveis do seu domínio privado e os imóveis ou de direito a eles respeitantes, conforme se alcança, nomeadamente do DL. N.º 307/94, de 21/12 e DL. n.º 24 488, de 13/9/1934, através do recurso a modelos jurídicos não convencionais, tais como a afectação, a disponibilização e a reafectação de bens móveis e a cessação de imóveis mediante auto.

Não obstante, infere-se da leitura do artº 1º, nº 2, alínea a) e c) do DL nº 307/84, de 21/9, que o legislador pretendeu subtrair ao regime previsto neste diploma, *“a aquisição, gestão e alienação”* dos *“bens móveis afectos às Forças Armadas e que revistam a natureza de material militar”*, entre outras situações que não interessam para a análise em curso.

Excepcionando estas e outras situações, não se pretendeu relegá-las para o âmbito do regime jurídico do direito obrigacional privado mas, bem pelo contrário, salvaguardar a possibilidade de intervenção regulamentar casuística. Tal sucedeu, exemplificativamente, com o despacho conjunto do Ministro das Finanças e da Defesa Nacional, de 23/6/93, in DR II Série, de 22/7/93 e, parece ser a filosofia subjacente ao estatuído genericamente no artigo 63º nº 2, da Lei nº 39-B/94, de 27/12.

No que concerne à específica situação da aquisição de créditos em análise, há que ponderar que os mecanismos jurídico-financeiros experimentados para *“intervir no acompanhamento e controlo da dívida, imprimindo maior flexibilidade na gestão dos créditos da Segurança Social, nomeadamente através do financiamento por antecipação de pagamento por entidade diferente do devedor”* têm sido variados. Nomeadamente, o DL. nº 400/93, de 3/12, veio permitir a *“cessão de créditos”*, pela segurança social, *“às instituições de crédito e às sociedades financeiras definidas no DL. nº 298/92, de 31/12”*. Posteriormente, através do DL. nº 225/94, de 5/9, tentou-se a cobrança destas dívidas através da implementação do pagamento em prestações.

A ineficácia das medidas antecedentes junto dos operadores privados impôs uma acrescida intervenção do Estado em vista à satisfação das presentes necessidades de financiamento - da Segurança Social, quer pela concessão de empréstimos quer por meio de financiamento directo inscrito no Orçamento do Estado, mediante recurso a transferências por parte do Estado (artºs 26º, 54º 55º da LBSS).

Complementarmente, exige-se *“uma intervenção extraordinária e rigorosa do Governo, que, simultaneamente, permita recuperar parte importante dos créditos dos entes públicos e contribuir para um reenquadramento das entidades devedoras nos circuitos económicos normais, criando ao mesmo tempo condições para a viabilização económica das*

que evidenciem uma situação financeira desequilibrada, dificilmente reversível sem o recurso a créditos excepcionais”.

As ideias anteriormente expressas permitem compreender a medida financeira subjacente à aquisição de créditos por parte da DGT ao IGFSS, enquanto meio idóneo a permite a intervenção directa do Estado junto dos devedores, pelo recurso a meios coercivos mais eficazes mas, ao mesmo tempo, viabilizando esta intervenção no contexto de um quadro macro-económico ou de economia nacional que, por natureza, atentos as suas específicas funções, a Segurança Social não poderá assegurar.

Se o nosso ponto de vista estiver correcto, não podemos aceitar a operação de aquisição de créditos como contrato de “*cessão de créditos*” nos termos em que se encontra regulado no artº 577º e seguintes do Código Civil, uma vez que os objectivos económico-financeiros a atingir não se mostram totalmente compatíveis com o princípio de liberdade contratual conformador do regime jurídico-privado no domínio dos contratos.

No caso concreto, nem é necessário ser-se muito afoito para se concluir que a aquisição de créditos autorizada no artº 63º nº 2, da lei nº 34-B/94, não assume as características típicas de um “*verdadeiro contrato*”, se atentarmos nos seguintes aspectos:

- A finalidade última da operação de aquisição traduz-se, em *termos orçamentais*, na criação de condições de financiamento da Segurança Social através da transferência de verbas equivalentes aos valores nominais dos créditos cedidos e respectivos juros de mora, sem possibilidade de os “*contratantes*” estabelecerem livremente os montantes envolvidos ou de negociarem condições financeiras diversas das referidas.
- Sob o *ponto de vista jurídico*, a denominada “*cessão de créditos*” consubstancia unicamente uma transferência dos créditos de um órgão para outro órgão do Estado, sem qualquer alteração na esfera patrimonial deste, de forma a possibilitar, por um lado a justificação orçamental de parte do financiamento à Segurança Social e, por outro lado, a diversidade de gestão das dívidas a que se reportam os créditos, em vista à sua cobrança ou regularização.

- *Numa perspectiva financeira*, não repugna visualizar esta operação como meramente instrumental da criação de “*condições de recuperação de créditos do Estado*”, para satisfazer as necessidade de financiamento da Segurança Social.

A única exigência que se extrai da norma que autorizou a aquisição de créditos do IGFSS pela DGT é que, em última análise, o seu enquadramento jurídico se reconduza a uma forma de “*aquisição*”. Ora, o conceito de aquisição derivada, no que concerne a créditos, e até a outros direitos, não se esgota na figura contratual da “*cessão de créditos*” com que os serviços envolvidos qualificaram a operação sub júdice.

Decorre do que estipula o artº 588º do Código Civil que as regras da cessão de créditos são extensivos a outras figuras jurídicas “*como à transferência legal ou judicial de créditos*”

Quer a transferência legal quer judicial de créditos têm em comum com a situação de que vimos analisando o não se reconduzirem ao paradigma convencional ou contratual da “*cessão de créditos em sentido estrito*” mas, na prática ou de facto, consubstanciam uma entrega de créditos com fundamento na lei (*ope legis*) ou em decisão judicial (*ope judicis*).

É, em nosso entender, o que verdadeiramente sucede no caso em apreço em que a fonte da cessão de créditos não é a vontade das partes envolvidas mas exclusivamente a lei que conformou o montante e condições daquela.

Refira-se incidentalmente, que a natureza do acto não resulta da qualificação que formalmente os serviços lhe atribuem mas da que sobressai da sua materialidade conforme temos vindo a sustentar.

Realça-se que a linha argumentativa que temos vindo a desenvolver não diverge, na essência, da que suporta o douto parecer do Magistrado do M. Público. Quando muito, retiramos consequências diferentes da constatação comum relativa à finalidade da operação em análise, pois no referido parecer, faz-se incidir no campo da hermenêutica a nível da legislação emolumentar, enquanto que, sob o nosso ponto de vista, a questão tem que ser equacionada **previamente** a propósito da natureza

do acto que formalmente os serviços qualificaram de “*contrato de cessão de créditos*”.

Se qualificarmos o “*contrato*” apresentado à fiscalização prévia como verdadeira “*cessão de créditos*”, conforme pressupõe a decisão impugnada e atenta a natureza excepcional da alínea f) do parágrafo 3º do artº 6º da Tabela aprovada pelo DL nº 356/73, de 14/7, não vislumbramos como seja possível, através da interpretação extensiva, aplicar a referida norma à situação assim enquadrada juridicamente.

A validade hermenêutica do pensamento legislativo imperfeitamente expresso um mínimo de correspondência verbal na letra da lei que, nestas circunstâncias, se não verifica (artº 9º, nº 2 do C. Civil).

Afigura-se-nos, no entanto, que o acto apresentado à fiscalização prévia do Tribunal, aceitando-se como incontrovertida a sua natureza contratual, sob o ponto de vista orçamental e numa perspectiva financeira, coincide com as finalidades que, neste particular, vinham sendo satisfeitas pelos contratos de empréstimo celebrados entre a D.G.T. e a I.G.F.S.S., concretizados em “*adiantamentos por Operações de Tesouraria*” nos termos estabelecidos na lei do orçamento e com o objectivo de financiar a Segurança Social.

Na situação agora em apreço, a única novidade surgida com a nova regulamentação refere-se ao facto de a contrapartida das verbas adiantadas não obedecerem às normas típicas dos contratos de empréstimo mas ser legalmente fixada como satisfazendo-se através da “*transferência*” de créditos detidos pela Segurança Social no montante dos adiantamentos autorizados.

Aceitando-se o raciocínio antecedente, estaremos perante um contrato inominado, que não possui disciplina legal própria (cfr. G. Telles, in Manual dos Contratos em Geral, pág. 383), mas que atentas as suas características e conteúdo, subsidiariamente, se deverá regular pelas normas específicas do contrato de empréstimo.

Por outras palavras, nada obstaculária, face ao enquadramento jurídico defendido, a que, agora, se surpreendesse no texto legislativo o mínimo de correspondência verbal susceptível de permitir a interpretação extensiva da mencionada alínea f) do parágrafo 3º do artº 6º da Tabela anexa

ao DL n° 356/73, incluindo aí também as situações como a que vimos apreciando.

Acresce aos argumentos anteriormente expressos, que a pré-compreensão do conteúdo linguístico do mencionado normativo em análise (alínea f) do parágrafo 3° do citado art° 6°) permite estabelecer como **referente** extra-linguístico ou “*subentendido*” ao próprio enunciado linguístico a vontade de “*Pôr em questão*” que os actos conducentes ao financiamento da Segurança Social quando praticados entre Instituições Estatuais devam estar sujeitos ao pagamento de emolumentos (cfr. Baptista Machado, in Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, pág. 205 e ss).

Aceitando-se como referente pré-compreensivo ao texto normativo a predisposição de excluir do pagamento emolumentar todas as acções de financiamento à Segurança social concretizadas em “*adiantamentos por operações de tesouraria*” entre Instituições do Estado, reduz-se significativamente a excepionalidade da norma em análise, reforçando-se a possibilidade interpretativa que vimos defendendo.

Pelo exposto, acorda-se em Plenário da 1ª Secção, em julgar procedente o recurso, com fundamentos diversos dos invocados e, conseqüentemente, declarar-se que na situação em causa não são devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, 7 de Janeiro de 1997

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

Manuel Marques Ferreira (relator)

José Manuel Peixe Pelica

Adelino Ribeiro Gonçalves

Manuel Fernandes Dias

Alfredo Jaime Meneres Correia Barbosa

Adélio Pereira André

Fui Presente
Amável Dias Raposo

RECURSO Nº 8/97 - RECAÇ

*AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA - ADMINISTRAÇÃO REGIONAL -
CONCURSO EXTERNO - PROVIMENTO DE LUGARES - PUBLICAÇÃO
OBRIGATÓRIA - REQUISITOS DE PROVIMENTO*

SUMÁRIO:

O Decreto Legislativo Regional (Açores) nº 3/94/A, de 29 de Janeiro, não procedeu a qualquer adaptação do disposto no artigo 15º, nº 2, do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, pelo que, nos concursos externos para provimento de lugares nos serviços da Administração Regional dos Açores, é obrigatório a sua publicação através de órgão de comunicação social de expansão nacional.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Proc. nº 4023 e 4024/96
Sessão de 1997.04.22

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Em 16 de Janeiro de 1997, pela Secção Regional dos Açores deste Tribunal, foi proferida a resolução nº 9/97 que recusou o visto aos despachos de nomeação de 2 funcionárias para lugares de Terceiro Oficial, da carreira da oficial administrativo, com o fundamento de que foi violado o disposto no artº 15º, nº 2, do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, na medida em que o concurso externo, que antecedeu as nomeações, não foi publicitado através de órgão de comunicação social de expansão nacional.
2. Não se conformou com a resolução o Senhor Secretário Regional da Educação e Assuntos Sociais, que da mesma interpôs o presente recur-

so, solicitando a concessão do Visto, tendo formulado as seguintes conclusões:

- “1. O Decreto Legislativo Regional nº 3/94/A, de 29 de Janeiro, que aplicou à Região Autónoma dos Açores o Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, por lapso, não referiu para os Serviços da Administração Regional que a publicitação do concurso deve fazer-se, sempre que possível, através de órgãos de comunicação social de expansão nacional ou regional, de forma a considerar as especificidades desta Região Autónoma.*
- 2. Trata-se de um lapso de escrita, que não corresponde, de forma alguma, ao pensamento do legislador e que pode ser corrigido, através de uma interpretação correctiva, por parte do julgador.*
- 3. Garante-se, de forma mais eficaz, a potencialidade de a oferta de emprego atingir um número mais vasto de candidatos, através da publicitação dos avisos nos órgãos de comunicação social de maior divulgação na Região, isto é, os órgãos de comunicação social regionais.”*

3. Admitido o recurso, foram cumpridas as demais formalidades legais, tendo o Digno Procurador-Geral Adjunto emitido douto parecer no sentido da manutenção da recusa, nada obstando a que se conheça do mérito .

II. OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. Os actos sujeitos a fiscalização prévia são os despachos de nomeação, por urgente conveniência de serviço, de 2 interessadas para lugares de Terceiro Oficial, da carreira da oficial administrativo, a que correspondem os processos nºs 4 023 e 4 024/96 da Secção Regional dos Açores deste Tribunal .
2. As referidas nomeações foram precedidas de concurso externo.

3. A publicitação do concurso referido no nº anterior foi feita através do Diário Oficial da Região, II Série e do jornal diário da Região Autónoma dos Açores "Açoriano Oriental".
4. Em 16 de Janeiro de 1997, pela Secção Regional dos Açores deste Tribunal, foi proferida a resolução nº 9/97, ora impugnada, que recusou o visto aos despachos em apreço.

III. O DIREITO

Como vimos a resolução de recusar o visto às nomeações em apreço fundamentou-se na violação do estipulado no artº 15º, nº 2, do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, na medida em que o concurso externo, que precedeu as nomeações, não foi publicitado através de órgão de comunicação social de expansão nacional, mas tão só através de órgão de comunicação social de expansão regional, no caso o jornal "Açoriano Oriental".

Como também vimos o recorrente não põe em causa o circunstancialismo fáctico em que assentou a resolução.

Isto é, o recorrente reconhece que a publicitação do concurso não foi feita através de órgão de comunicação social de expansão nacional.

E também não põe em causa que tal é exigido pelo referido preceito legal.

O que alega, em abono de sua tese, é que, por lapso de escrita, o Decreto Legislativo Regional 3/94/A, de 29 de Janeiro, que aplicou à Região Autónoma dos Açores o referido Decreto-Lei nº 498/88, não referiu para os Serviços da Administração Regional que a publicitação do concurso deve fazer-se, sempre que possível, através de órgãos de comunicação social de expansão nacional ou regional, de forma a considerar as especificidades da Região Autónoma dos Açores.

Lapso de escrita que entende poder ser suprido pelo intérprete, fazendo-se uma interpretação teleológica das normas, na medida em que, sendo a intenção do legislador que a oferta de emprego chegue ao conhecimento do maior número possível de candidatos, tal, "in casu", é conseguido através

de órgão de comunicação social de expansão regional e não através de órgão de comunicação de expansão nacional.

Terá razão o recorrente ?

Entendemos que não pelas razões que vamos procurar explicitar.

E a primeira é que o pretendido pelo recorrente, que diz ser o pensamento do legislador, não tem na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso, pelo que não pode ser considerado pelo intérprete - artº 9º, nº 2, do Código Civil.

E, assim sendo, é no mínimo ousado falar-se em "lapso de escrita".

É que em parte alguma no referido Decreto Legislativo Regional 3/94/A (quer no preâmbulo quer no texto) se vislumbra qualquer intenção do legislador de, no que diz respeito ao estatuído no artº 15º, nº 2, do Decreto-Lei nº 498/88, fazer qualquer adaptação à região.

Por outro lado, o argumento que se procura retirar da comparação feita com o estabelecido no artº 3º, nº 3, do Decreto Legislativo Regional nº 4/94/A, também de 29 de Janeiro (aplica à região o regime de recrutamento e selecção de pessoal para os quadros da administração local), é, em nosso entender, um falso argumento e isto porque:

- por um lado trata-se de situações diversas

e

- por outro lado, como bem diz o Exmº Magistrado do Ministério Público no seu parecer "... emanando os 2 diplomas do mesmo órgão legislativo e fendo um e outro sido aprovados na mesma data, mal se compreenderia que o legislador não tivesse tomado consciência ou não tivesse querido as diferenças que em matéria de publicidade dos concursos para a Administração regional central e para a autárquica os DLR 3/94/A e 4/94/A reflectem ...".

Concordamos com o recorrente quando diz que a publicitação visa que a oferta de emprego chegue ao conhecimento do maior número de interessados.

Do que duvidamos é que a solução por si defendida possa ser considerada, de forma pacífica, a mais adequada para atingir tal propósito.

Isso implicaria partir da ideia de que só as pessoas da região ou aí residentes estariam interessadas em concorrer aos cargos da administração pública regional.

Ideia que nos parece, no mínimo, controversa.

E a prova disso é que o princípio legislador regional a não acolheu.

Tendo em conta o exposto e considerando que o estabelecido no artº 15º, nº 2, do mencionado Decreto-Lei nº 498/88, na parte em que exige que nos concursos externos (como é o caso) seja obrigatoriamente feita publicitação através de órgão de comunicação de expansão nacional, tem carácter imperativo, conforme jurisprudência pacífica deste Tribunal, o que, aliás, não é posto em causa pelo recorrente, impõe-se a conclusão de que o recurso improcede.

IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos julga-se improcedente o recurso e, consequentemente, mantém-se a recusa do visto às nomeações em apreço.

Emolumentos pelo Recurso.

Diligências Necessárias .

Lisboa, 22 de Abril de 1997.

(RELATOR: Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Fernandes Dias)

(Cons. Menéres Barbosa)

(Cons. Pereira André)

(Cons. Marques Ferreira)

(Cons. Peixe Pelica)

AUTOS DE RECLAMAÇÃO

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 161/96

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS - CONCURSO DE NEGOCIAÇÃO - EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS - PROPOSTAS

SUMÁRIO

1. O sentido da expressão “entre outros”, usada no artigo 92º, nº 1, do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, é o de que, se o contrato, em determinados casos, apenas pode ser celebrado com um prestador determinado, não é possível realizar o convite para apresentar proposta a um mínimo de três participantes.
2. É de 500.000.000\$00 o limite fixado - por referência ao artigo 8º, nº 1, alíneas c) e d), pelo nº 3 do artº 9 do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, em sede de delegação de competências próprias da Ministra da Saúde e de subdelegação das do Primeiro Ministro.

Conselheiro Relator
Adélio Pereira André

Processo nº 50292/96
sessão de 1997.01.28

A C Ó R D Ã O

Acordam na 1ª Secção do Tribunal de Contas

1. RELATÓRIO

1.1. Em sessão diária de 7 de Agosto de 1996, o Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato de fornecimento de refeições ao pessoal e doentes do Hospital de Santa Maria, celebrado com EUREST - Sociedade Europeia de Restaurantes, SA., no valor de Esc. 495 171 600\$00.

Fê-lo com os seguintes fundamentos:

- a) Trata-se de contrato celebrado na sequência de procedimento por negociação sem prévia publicação de anúncio, em que os serviços não cumpriram o disposto no artº 92º, nº 1 do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março;
- b) A despesa foi autorizada pelo Senhor Secretário de Estado da Saúde, ao abrigo do Despacho nº 53/95, de delegação de competência, inexistindo nele qualquer declaração que afaste o funcionamento da norma supletiva prevista no artº 9º, nº 3, quanto aos montantes delegados - violando-se, assim, o disposto nos artigos 9º nº 3, 7º nº 2, alínea d) e 8º nº 1, alínea d), todos do Decreto Lei nº 55/95, de 29 de Março.

1.2. Inconformado, o Senhor Secretário de Estado da Saúde veio reclamar da decisão (nº 3925/96), formulando as seguintes conclusões:

- 1º Existem casos de procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio em que o co-contratante da Administração está à partida identificado, porque só aquele prestador se pode contratar. Estão nesta situação as alíneas b), d) e f) do nº 1 do artigo 36º do Decreto-Lei nº 55/96, de 29 de Março;
- 2º Nos casos referidos na conclusão anterior, não há lugar ao convite a três participantes para apresentar proposta, porque o mesmo não é possível nos termos do nº1 do artigo 92º;
- 3º O nº 3 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, contém uma espécie de delegação tácita, que visa suprir as dificuldades colocadas pela falta de competência própria dos Secretários de Estado;
- 4º Contrariamente ao entendimento da decisão que recusou o “Visto”, o nº 3 do artigo 9º não contém uma limitação à delegação de competências.
- 5º O preceito referido na conclusão anterior visa tão-só que, nos casos em que sejam delegadas competências nos Secretários de Estado, em relação a determinadas matérias ou serviços, estas abrangem, implícita ou tacitamente, a competência para autorizar despesas até aos limites ali fixados.

6º Ainda que as conclusões anteriores não sejam procedentes e no pressuposto de que o nº 3 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 55/95 contém um limite ao montante da delegação, em matéria de autorização de despesas, sempre um despacho de delegação expresso, que indique, directa ou indirectamente, o montante até ao qual se considera delegada a competência para autorizar a despesa, afastava os hipotéticos limites pelo preenchimento da previsão da parte final da referida disposição.

1.3. No seu lúcido e conciso Parecer de fls. 26- aqui dado por reproduzido para todos os efeitos - o EMMP pronuncia-se pela concessão do “Visto”.

1.4. Colhidos os vistos legais - e inexistindo qualquer óbice ao conhecimento do mérito -, passar-se-á a apreciar e decidir.

2. FUNDAMENTOS

2.1. DA MATÉRIA DE FACTO

Com interesse para a decisão, considera-se assente que:

a) Em 17.11.95, o Primeiro Ministro exarou o Desp. 25-PM/95, do teor seguinte:

“1. Nos termos do nº 2 do artº 3º da Lei Orgânica do Governo, aprovada pelo Dec-Lei 296-A/95, de 17.11, e da al. d) do nº 2 do art. 7º, da al. d) do nº 1 do art. 8º e art. 9º do Dec-Lei 55/95, de 29.03, delego em cada um dos Ministros, da Presidência, Dr. António Manuel de Carvalho Ferreira Vitorino, da Defesa Nacional, Dr. António Manuel Carvalho Ferreira Vitorino, nos Negócios Estrangeiros, Dr. Jaime José Matos da Gama, das Finanças, Prof. Doutor António Luciano Pacheco de Sousa Franco, da Administração Interna, Dr. Alberto Bernardes Costa, do Planeamento e da Administração do Território, Engenheiro João Cardona Gomes Cravinho, da Justiça, Dr. José Eduardo Vera Cruz Jardim, da Economia, Prof. Doutor Daniel Bessa Fernandes Coelho, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Eng. Fernando Manuel Van-Zeller Gomes da Silva, da Educação, Prof. Doutor Eduardo Carrega Marçal Grilo, do Equipamento Social,

Dr. Henrique de Oliveira Constantino, da Saúde, Dr.^a Maria de Belém Roseira Martins Coelho Henriques de Pina, para a Qualificação e o Emprego, Prof.^a Doutora Maria João Fernandes Rodrigues, da Solidariedade e Segurança Social, Dr. Eduardo Luis Barreto Ferro Rodrigues, do Ambiente, Prof.^a Doutora Elisa Maria da Costa Guimarães Ferreira, da Cultura, Prof. Doutor Manuel Maria Ferreira Carrilho, da Ciência e da Tecnologia, Prof. Doutor José Mariano Rebelo Pires Gago, e Ministro Adjunto, Dr. Jorge Paulo Sacadura Almeida Coelho, com a faculdade de subdelegação nos respectivos Secretários de Estado, as competências que me são conferidas pelo artigo 9º do Decreto-Lei nº 55/95, no âmbito dos organismos e serviços tutelados por cada um daqueles membros do Governo.

2. O presente despacho produz efeitos desde 28.10.95, ficando deste modo ratificados todos os actos praticados desde aquela data pelos referidos Ministros no âmbito dos respectivos serviços e organismos”.

- b) Em 28.11.95, a Ministra da Saúde exarou o Desp. nº 53/95, do teor seguinte:

“1. Nos termos do artigo 5º da Lei Orgânica do XIII Governo Constitucional, aprovado pelo Dec-Lei nº 296-A/95, de 17.11, delegeo no Secretário de Estado da Saúde, Dr. José Eduardo Arcos Gomes Reis, com a faculdade de subdelegar nos responsáveis dos serviços, as minhas competências relativamente à Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde, Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento, Instituto Nacional de Emergência Médica, Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde e Serviços Sociais do Ministério da Saúde.

2. Delego ainda no Secretário de Estado da Saúde, ao abrigo da disposição legal referida no número anterior:

2.1. A minha competência quanto ao exercício da tutela relativamente ao Serviço de Utilização Comum dos Hospitais;

2.2. As competências que me são conferidas pela al. c) do nº 2, pela al. c) do nº 4 do artigo 7º e pela al. c) do nº 1 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29.3, nos termos do artigo 9º do mesmo diploma legal.

3. Ao abrigo da disposição legal referida no nº 1 e no uso da faculdade que me é conferida pelo despacho 25-PM/95, de 17.11, do Primeiro-Ministro, publicado no DR, II, 266, da mesma data, sub-

delego no Secretário de Estado da Saúde as competências que me são conferidas pelo mencionado Despe.25-PM/95, relativas à alínea d) do nº 2 do artigo 7º, à alínea d) do nº 1 do artigo 8º e ao artigo 9º do Decreto-Lei 55/95, de 29.3”.

- c) O Hospital de Santa Maria contratou, **em 1995**, a empresa EUREST - Sociedade Europeia de Restaurantes, para o fornecimento de refeições ao pessoal e doentes, tendo o contrato sido precedido do Concurso Público Internacional nº 32/95.
- d) **Para o ano de 1996**, o Conselho de Administração propôs a realização de procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, com a mesma entidade a quem foi adjudicado o contrato anterior, para o fornecimento de refeições ao pessoal e doentes com uma despesa previsível de 500 000 000\$00, tendo sido autorizada a contratação, nos termos propostos, por despacho de 7 de Setembro de 1996, da Senhora Ministra da Saúde.
- e) O procedimento prévio à contratação foi entabulado com a empresa EUREST, que era o co-contratante do Hospital no ano anterior.
- f) A despesa, no valor de 495 171 600\$00, acrescida de 17% de IVA, foi autorizada por Despacho de 29 de Maio de 1996, do Senhor Secretário de Estado da Saúde, bem como aprovada a minuta de contrato e adjudicado o novo contrato com a mesma empresa.
- g) Em sessão diária de 07 de Agosto de 1996, o Tribunal de Contas recusou o visto com os fundamentos supra referidos.
- h) O Hospital de Santa Maria tomou conhecimento da recusa de visto através de ofício com a data de 22 de Agosto de 1996.
- i) Até 03 de Outubro de 1996, a Secretaria de Estado não foi notificada da recusa de visto do Tribunal de Contas.

2.2. DA MATÉRIA DE DIREITO

Como vimos supra (cfr. 1.1 e 1.2), são duas as questões a resolver, traduzidas na violação, respectivamente, do artº 92º, nº 1 e dos artºs 8º, nº 1 e 9º, nº 2 a 4, do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março.

2.2.1. Dos pressupostos do procedimento por Negociação sem abertura de concurso.

Trata-se de matéria regulada pelo artigo 36, nº 1, alínea f) do Decreto-Lei nº 55/90, de 29 de Março. Aí se dispõe:

ARTIGO 36º

Procedimento por negociação sem publicação de anúncio

1 - O procedimento por negociação, sem publicação prévia de um anúncio pode ter lugar, independentemente do valor:

- a) Quando um concurso tenha ficado deserto ou nenhuma das propostas tenha sido admitida nos termos do artigo 61º, desde que as condições iniciais do caderno de encargos não sejam substancialmente alteradas;
- b) Quando o contrato a celebrar venha na sequência de um concurso para trabalhos de concepção e, de acordo com a regras aplicáveis, deva ser atribuído a um dos candidatos seleccionados, caso em que todos os candidatos seleccionados devem ser convidados a participar nas negociações, ou ao candidato seleccionado;
- c) Na medida do estritamente necessário, quando, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelas entidades adjudicantes, não possam ser cumpridos os prazos previstos para os processos de concurso ou para a publicitação dos procedimentos por negociação, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes;
- d) Quando, por motivos de aptidão técnica ou artística, ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, os serviços

apenas possam ser executados por um prestador de serviços determinados;

- e) Quando se trate de serviços complementares não incluídos no projecto inicial ou no primeiro contrato celebrado, mas que, na sequência de circunstâncias imprevistas se tenham tornado necessários para a execução dos serviços descritos nesses documentos, na condição de a sua adjudicação ser feita ao prestador inicial e se verificar que:
 - i) Esses serviços complementares não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato principal sem graves inconvenientes para as entidades adjudicantes; ou
 - ii) Os serviços em questão, embora possam ser separados da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu aperfeiçoamento;
- f) Quando se trate de novos serviços que consistam na repetição de serviços similares confiados ao prestador de serviço a quem foi adjudicado um contrato anterior pelas mesmas entidades adjudicantes, desde que esses serviços estejam em conformidade com um projecto base, projecto esse que tenha sido objecto de um primeiro contrato celebrado na sequência de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação.

Tais pressupostos não são arredados pelo facto de o contrato inicial ter sido celebrado, no quadro do concurso, antes de o citado Decreto-Lei (nº 55/95) ter entrado em vigor. É o que resulta do artigo 108º nº 2, do teor seguinte:

- O disposto na alínea f) do nº 1 do artigo 36º é aplicável aos concursos abertos antes da entrada em vigor do presente diploma, com excepção do disposto no nº 3 do mesmo artigo.

Preceitua-se, por outro lado, no artº 92º, nº1, também do Decreto-Lei nº 55/95:

“O procedimento por negociação, sem publicação prévia de anúncio, inicia-se por carta dirigida aos eventuais participantes, sempre que possível no mínimo de três, convidando-os a apresentar proposta.”

Do artigo 31º, nº 5 do Decreto-Lei nº 55/95 resulta claramente a possibilidade de procedimento por negociação com um só participante. Ai se afirma que os procedimentos por negociação implicam a negociação do conteúdo com um ou vários prestadores de serviços ou fornecedores de bens. Há negociação com apenas um nos casos em que, na fase de admissão e selecção de candidaturas - quando seja com publicação prévia de anúncio -, fique seleccionado um eventual co-contratante.

Só que, sendo o regime - regra, o do artigo 92º, é de dispensar quando se verifica alguma das situações previstas nas alíneas b), d), e) e f) do artº 36º supra transcrito. No que toca à alínea f), aponta nesse sentido a expressão “repetição de serviços similares confiados ao prestador de serviços a quem foi adjudicado um contrato anterior pelas mesmas entidades adjudicantes”

Os requisitos que é necessário preencher - como se escreve na Reclamação -, “para o recurso a tipo de procedimento ao abrigo da alínea f) do nº 1 do artigo 36º, são os seguintes:

- a) celebração do primeiro contrato na sequência de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação;
- b) conformidade com um projecto inicial;
- c) necessidade de anunciar que existe a possibilidade de serem celebrados contratos de acordo com este procedimento nos anos futuros;
- d) custo total estimado dos serviços, relevante para efeitos de determinação das regras de publicidade;

Ora estes requisitos só encontram justificação se o contrato for celebrado com o mesmo prestador de serviços ou fornecedor de bens.

“Deste modo, se o contrato, nos casos enunciados, apenas pode ser celebrado com um prestador determinado, não é possível realizar o convite para apresentar proposta a um mínimo de três participantes: é este o sentido da expressão “sempre que possível” do nº 1 do artigo 92º.

“A situação em causa encontra-se aliás especialmente prevista na alínea f) do nº 3 do artº 11º da Directiva 92/50/CEE, em termos análogos aos previstos na alínea f) do nº 1 do artº 36º do Decreto-Lei nº 55/95, como podendo dar origem a procedimento por negociação sem publicação prévia de um anúncio.

2.2.2. DA COMPETÊNCIA DO SECRETÁRIO DE ESTADO PARA AUTORIZAR DESPESAS

O segundo fundamento da recusa prendia-se com a questão de saber se o Secretário de Estado da Saúde tinha, em concreto, poderes para autorizar despesas até ao montante de 500 000 000\$00.

É o que passa a indagar-se.

“O conteúdo das competências dos Secretários de Estado - como se escreve na Reclamação - sofreu, ao longo das últimas décadas, várias vicissitudes, que deram origem a diferentes concepções sobre os poderes que lhe eram atribuídos.

“A alteração mais significativa deu-se com o Decreto-Lei nº 3/83, de 7 de Fevereiro, que determinou que os Secretários de Estado deixavam de ter **competências próprias**. As sucessivas leis orgânicas dos Governos Constitucionais mantiveram esta opção, estabelecendo a Lei Orgânica do actual Governo (Decreto-Lei nº 296-A/96, de 17 de Novembro), no seu artigo 5º, que, “excepto no que se refere aos respectivos gabinetes, os Secretários de Estado não dispõem de competência própria, exercendo, em cada caso, a competência que neles for delegada pelo Ministro respectivo, com possibilidade de conferir poderes de subdelegação”.

“Esta ausência de competências próprias, estabelecida desde o Decreto-Lei nº 3/80, criou algumas dificuldades de interpretação quanto à questão da competência para autorizar despesas. Com efeito, no que diz respeito à competência para autorizar despesas, o já revogado Decreto-Lei

nº 211/79, de 12 de Julho, estabelecia, nos seus artigos 20º e 21º, os limites máximos de competência dos Secretários de Estado para autorizar despesas. Ora, o Decreto-Lei nº 3/80, no nº 2 do artigo 5º, determinou que “as disposições, que prevejam casos de competência própria de Secretários de Estado, se deviam considerar revogadas, incluindo, portanto, as relativas às competências próprias para autorizar despesas. Todavia, na actualização dos montantes, que estabeleciam os limites máximos de despesa, que eram susceptíveis de serem autorizadas pelos diferentes órgãos, a que se procedeu no Decreto 227/85, de 4 de Julho, foram também actualizados os montantes referentes aos Secretários de Estado.

“Neste quadro, perfilharam-se três entendimentos - dentro da Administração, esclareça-se - quanto às disposições que mantinham um limite de competência para autorização de despesa dos Secretários de Estado: uns entendiam que se mantinha uma **competência própria** dos Secretários de Estado; outros consideravam que se tratava de um **limite à eventual delegação de competências**; por último, defendeu-se que estávamos perante um caso de **delegação tácita**.

“De acordo com este último entendimento, sempre que existisse delegação de competências no Secretário de Estado, sobre determinadas matérias, estaria envolvida, *ope legis*, a autorização de despesas até ao montante fixado no Decreto-Lei nº 211/79, mesmo que não existisse **delegação expressa**, quanto à matéria de autorização de despesas. Esta solução correspondia àquela que as sucessivas Leis Orgânicas do Governo haviam encontrado para as relações entre as competências, em matéria de assuntos correntes da Administração, entre o Conselho de Ministros e o Primeiro-Ministro, ou para as relações entre o Presidente da Câmara Municipal e a Câmara Municipal, no caso dos artigos 51º e 52º da Lei das Autarquias Locais, na redacção anterior à Lei nº 18/91, de 12 de Abril.

“Neste **contexto histórico**, o nº 3 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, consagrou um caso de delegação tácita. Assim, as delegações e subdelegações nos Secretários de Estado, para a prática de determinados actos e para o exercício de hierarquia, supervisão ou tutela sobre determinados serviços compreendem, sem necessidade de um acto expresso de delegação, as competências para autorizar despesas até aos montantes indicados naquele preceito.

“O **elemento literal** também nos poderá auxiliar na determinação do conteúdo preceptivo da norma.

“Vejam os.

“O já referido nº 3 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 55/95 diz que:

“Entende-se que as delegações e subdelegações de competência efectuadas nos Secretários e Subsecretários de Estado **compreendem** a competência para autorizar despesas até 200 000 contos, 500 000 contos e 100 000 contos, respectivamente, nos casos dos nºs 2 e 4 do artigo 7º e do nº 1 do artigo anterior, salvo indicação em contrário da entidade delegante.

“A utilização da locução «entende-se» - argumenta o Reclamante - não parece estabelecer um limite, mas antes uma **presunção**.

“Por outro lado - acrescenta-se na Reclamação -, a lei refere o verbo (aliás, a forma verbal) “**compreendem**”, pelo que se torna necessário saber qual a realidade que compreende e aquela que é compreendida. Ora, o que compreende são as delegações e subdelegações de competências e a que é compreendida é a competência para autorizar as despesas. Todavia, o acto de delegação de competências, que compreende a competência para autorizar despesas, não pode ser a própria delegação ao abrigo do Decreto-Lei nº 55/95, porque assim a norma teria a seguinte redacção:

“Entende-se que as delegações e subdelegações de competência (para autorizar despesas), efectuadas nos Secretários e Subsecretários de Estado, compreendem a competência para autorizar despesas até 200 000 contos, 500 000 contos e 100 000 contos, respectivamente, nos casos dos nºs 2 e 4 do artigo 7º e do nº 1 do artigo anterior, salvo indicação em contrário da entidade delegante.

“Ora, conceber assim a norma - continua o Reclamante - seria o mesmo que dizer que a delegação de competências, para autorizar despesas, compreende a competência para autorizar despesas, o que seria pleonástico.” (Sublinhados nossos)

Não lhe assiste, porém, razão. A única «leitura» admissível do citado nº 3 do artº 9º do Decreto-Lei nº 55/95, é outra. Os «tectos» aí referidos - como consentidos pelo legislador, em sede de delegação e subdelegação de

competências, sempre salvo indicação em contrário do delegante - de 200 000\$00, 500 000\$00 e 100 000\$00, reportam-se aos necessariamente superiores, fixados, respectivamente, nos casos dos (i) n^{os} 2 (500 000\$00 ou 1 000 000\$00) e 4 (ii) do art^o 7^o (sem limite) e n^o 1 do art^o 8^o (250 000\$00 ou 500 000\$00)) do citado diploma, conforme se considerem os «limites» dos Ministros ou do Primeiro-Ministro.

“Por último - continuamos a transcrever -, o elemento lógico da interpretação é determinante para apurar o sentido da norma. De facto, na parte final do preceito em questão, ressalva-se que a entidade delegante (Ministro ou Primeiro-Ministro) pode obstar à aplicação do preceito por *indicação em contrário*.

“Se a norma estabelecesse limites à delegação de competências, ela seria uma *norma inútil*, porquanto a entidade delegante, ao delegar competências para autorizar despesas, tem de indicar qual o limite até ao qual o faz, nem que seja por referência ao máximo da sua competência própria ou delegada no caso de subdelegação.

“Esta ressalva - sustenta o Reclamante - apenas tem sentido no contexto de uma delegação tácita, em que a entidade delegante, apesar de delegar competências no Secretário de Estado, não pretende que estas compreendam a competência para autorizar as despesas.

“A expressão *salvo indicação em contrário da entidade delegante* da parte final do n^o 3 do artigo 9^o, é considerada como uma norma supletiva pela decisão do Tribunal (...), que não foi afastada pela entidade delegante. Obviamente que esta afirmação parte do pressuposto (...), de que existe um limite legal aos montantes de autorização de despesas que são delegáveis nos Secretários de Estado.

“Mas, ainda admitindo esse pressuposto (...) - continua o Reclamante - o Despacho n^o 53/96, da Ministra da Saúde, de 29 de Novembro de 1995, publicado no DR, II série, 11 de Dezembro de 1995, que delegou competências no Secretário de Estado da Saúde, expressamente afasta aqueles limites.

“Com efeito, o n^o 1 do aludido despacho delega as competências próprias da Ministra da Saúde e o n^o 2 subdelega as do Primeiro-Ministro, que também excedem os referidos limites. Em ambos os casos, as competências

delegadas excedem os limites fixados pelo nº 3 do artigo 9º, pelo que o nº 3 do referido despacho nada acrescentaria ao nº 1.

“Por isso (...) - assevera-se na Reclamação -, sempre estariam afastados expressamente os limites referidos, porque a indicação de montantes expressos na delegação de competências - o que foi feito, no caso vertente, através de remissão para o Despacho de delegação do Primeiro-Ministro - preenche o requisito da lei (...)”

Trata-se de entendimento correcto. No uso dos seus poderes, o delegante dispôs, através de despacho, o contrário - isto é, atribuiu, pelas vias da delegação e da subdelegação, a possibilidade de autorizar despesas até 500 000 contos (cfr.artº 8º , 1, d) do DL 55/95).

Ora a despesa, “*in casu*” - autorizada por Despacho do Secretário de Estado da Saúde de 29 de Maio de 1996 (v. supra) -, ascendia a Esc. 495 171 600\$00 (sem IVA), situando-se, assim, de acordo com o sustentado pelo Exmº Reclamante e opinado pelo EMMP - dentro do referido “*plafond*”

3. DECISÃO

Tudo visto e ponderado - pelos fundamentos supra e sem necessidade de mais considerações -, sob invocação dos artºs 205º e 206º da Lei Fundamental, acorda-se em julgar procedente o pedido de reapreciação e, em consequência, conceder o visto.

Emolumentos devidos pelo visto.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1997

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Adélio Pereira André (Relator)

José Manuel Peixe Pelica

Adelino Ribeiro Gonçalves

Manuel Fernandes Dias

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

Fui Presente
Amável Dias Raposo

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 17/97

ABERTURA DE CONCURSO - COMISSÃO DE SERVIÇO HABILITAÇÃO PROFISSIONAL - HABILITAÇÃO SUFICIENTE - NOMEAÇÃO PROVISÓRIA - PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR - PRAZO FACULTATIVO

SUMÁRIO:

1. O artigo 38º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro (redacção do Decreto-Lei nº 407/91, de 17 de Outubro) trata do processo de regularização das várias situações de pessoal sem vínculo definitivo à função pública existentes nos Serviços Públicos à data da entrada em vigor deste diploma, abrangendo as situações de nomeação provisória (ver artigo 35º, nº 1), em comissão de serviço (ver artigo 35º, nº 2), de nomeação interina (ver artigo 36º) e em situação irregular (ver artigo 37º) e estabelecendo nos seus vários números (1 a 11) o procedimento a tomar pelos serviços respectivos no respeitante aos processos de regularização de cada uma dessas situações.
2. Os prazos a que aludem os nºs 1 e 3 do citado artigo 38º e o nº 2 da Lei nº 19/92, de 13 de Agosto são prazos gerais relativos à contratação de pessoal e à abertura de concursos internos, com aplicação ao pessoal de nomeação provisória, em comissão de serviço, de nomeação interina e mesmo em situação irregular mas possuidor de habilitações literárias e profissionais legalmente exigíveis - situações previstas nos artigos 35º e 37º nºs 1 e 2 atrás citados.
3. Estes prazos não se aplicam ao pessoal que em situação irregular não possuir, à data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 407/91, de 17 de Outubro, as habilitações literárias e profissionais legalmente exigidas.
4. Ao pessoal nesta situação - a que aludem os nºs 5 e 7 do artigo 37º - se aplica a norma contida no nº 11 do artigo 38º citado (redacção do Decreto-Lei nº 407/91 de 17 de Outubro) que estipula um prazo especial para a sua regularização, tendo em consideração o prazo de 3 anos concedido a esse pessoal para obter as necessárias habilitações literárias e profissionais.

Conselheiro Relator
Manuel Fernandes Dias

Processo nº 76818 e 76820/96
Sessão de 1997.02.13

ACÓRDÃO

Acordam em plenário da 1ª Secção do Tribunal de Contas.

I - RELATÓRIO

1. Em sessão de subsecção da 1ª Secção de 22 de Outubro de 1996, pelo acórdão nº 66/96, o Tribunal de Contas recusou o visto aos contratos administrativos de provimento celebrados entre os interessados António Maria, Rosa Custódia João e Vitoriano Janeiro Dias Gil e a Direcção-Geral das Florestas do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas .

São os seguintes os fundamentos da recusa:

- a) Os contratos são celebrados ao abrigo do disposto nos nºs 1 e 7 do artº 37º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, tendo como objecto a regularização dos interessados que vêm desempenhando funções em situação irregular na Direcção Florestal desde 30 de Julho de 1975 (processos nºs 76 818 a 76 819) e 1 de Março de 1985 (processo nº 76 820).
 - b) No entanto, a Lei nº 19/92, de 13 de Agosto, no seu artº 2º, estabeleceu o prazo de 15 dias a contar da sua entrada em vigor, para se efectuarem as regularizações em causa .
 - c) Tal prazo é imperativo e não foi cumprido.
2. Dessa recusa reclama o Exmº Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, que, em síntese e com interesse, vem sustentar :
 - a) O nº 5 do artº 37º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, na redacção do Decreto-Lei nº 407/91, de 17 de Outubro, dispõe que ao pessoal sem título jurídico adequado que preencha os requisitos previstos no nº 1 do mesmo artigo e que não possua as habilitações

literárias e profissionais legalmente exigíveis é concedido o prazo de 3 anos para aquisição das mesmas .

- b) Por seu turno o nº 6 estabelece que adquiridas as habilitações nos termos previstos no mencionado nº 5 proceder-se-á à celebração dos contratos administrativos de provimento na categoria de ingresso da carreira correspondente às funções desempenhadas, sem prejuízo das habilitações literárias e profissionais legalmente exigidas.
- c) Todavia, o pessoal que não adquira as referidas habilitações até ao termo do prazo de 3 anos fixado no nº 5, será contratado em categoria para que possua habilitações literárias e profissionais exigidas para o ingresso ou na categoria de servente no caso de não possuir a escolaridade obrigatória nos termos do nº 7 da mesma disposição legal, sendo de sublinhar que os casos em apreciação integram esta estatuição .
- d) Da leitura dos preceitos enunciados infere-se que o pessoal enquadrado na situação vertida tinha como prazo limite para obter as habilitações legalmente exigidas o dia 12 de Dezembro de 1992 .
- e) Por consequência, os prazos gerais referidos nos nºs 1 e 3 do artº 38º do Decreto-Lei nº 427/89, na redacção que lhes foi dada pelo Decreto-Lei nº 407/91, de 17 de Outubro, cujo término é fixado em 31 de Dezembro de 1991, nunca poderiam ser aplicados à situação em apreço na medida em que dizem respeito às regularizações normais que não estão sujeitas aos condicionalismos verificados com a concretização da possibilidade conferida aos trabalhadores de adquirirem as habilitações exigidas .
- f) Com efeito, aplicar à questão vertida o artº 2º da lei nº 19/92 de 13 de Agosto significaria que a contratação de pessoal de acordo com os princípios definidos no artº 37º, teria de ser efectuada pelos serviços até 7 de Setembro de 1992 .
- g) Mas, desta forma, estar-se-ia a contrariar o disposto no enunciado do nº 5 do artº 37º do Decreto-Lei nº 427/89 (redacção dada pelo Decreto-Lei nº 407/91) e a cortar a possibilidade legalmente pre-

vista de, no decurso de prazo de 3 anos, o pessoal em causa adquirir as habilitações necessárias.

- h) É líquido concluir que, apenas após ultrapassado este prazo especial (12 de Dezembro de 1992) seria legalmente viável celebrar os contratos administrativos de provimento, relativamente aos quais o legislador não prevê data limite de efectivação.

- 3. Admitida liminarmente a reclamação foram os autos com vista ao Digno Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal que através do seu parecer nº 30/97/FP se pronunciou no sentido da concessão do visto

Colhidos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II - FUNDAMENTAÇÃO

4. Os Factos

É a seguinte a matéria de facto dada como assente e com interesse para a decisão do pedido reapreciatório :

- a) Os interessados Vitoriano Janeiro Dias Gil, Rosa Custódia João e António Maria, vêm desempenhando funções em situação irregular na Delegação Florestal do Alentejo, o primeiro desde 1 de Maio de 1985 e os outros dois desde 30 de Julho de 1975 .
- b) O primeiro possui a 3ª classe da Instrução Primária e os restantes são analfabetos .
- c) Os trabalhadores em questão não adquiriram as habilitações necessárias com vista à regularização da nova situação jurídico-profissional.
- d) Em 31 de Julho de 1996 foram eles contratados pela Direcção-Geral das Florestas na categoria de serventes, depois de obtida autorização do Senhor Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas .

- e) Os respectivos contratos administrativos de provimento viram o seu visto recusado por este Tribunal, em sessão de subsecção, pelo acórdão nº 66/96 de 22 de Outubro de 1996.

5. O Direito aplicável

Os contratos administrativos de provimento em questão viram recusado o visto deste Tribunal em sessão de subsecção com fundamento no incumprimento do preceituado no artº 2º da Lei nº 19/92 de 13 de Agosto

Dispõe este preceito que :

“Os prazos referidos nos nº 1 e 3 do artº 38º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei nº 407/91, de 17 de Outubro, são de 15 dias, a contar da data de entrada em vigor da presente lei”.

Estipula o nº 1 do citado artº 38º :

“Cada secretaria geral, Direcção Geral ou unidade orgânica equiparada deve proceder até 31 de Dezembro de 1991 à contratação de pessoal de acordo com os princípios definidos no artigo anterior”.

E o nº 3 do mesmo preceito legal :

“Independentemente da existência de vagas na respectiva categoria, devem os serviços que possuam contratados em regime de contrato administrativo de provimento abrir concursos internos até 31 de Dezembro de 1991, considerando-se rescindidos os contratos de pessoal que não se candidate ou não obtenha aprovação”.

Por sua vez o artº 2º, nº 2 do Decreto-Lei nº 407/91 de 17 de Outubro estabelece a este respeito :

“Os prazos previstos nos nº 1 e 3 do artº 38º contam-se, relativamente ao mesmo pessoal, a partir da data de entrada em vigor do presente diploma”.

O aludido artº 38º trata do processo de regularização das várias situações de pessoal sem vínculo definitivo à função pública existentes nos Serviços Públicos à data da entrada em vigor do respectivo diploma (Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro com as alterações que lhe foram sendo introduzidas pelo Decreto-Lei nº 407/91 de 17 de Outubro e pela Lei nº 19/92 de 13 de Agosto), abrangendo as situações de nomea-

ção provisória (ver artº 35º, nº 1), em comissão de serviço (ver artº 35º nº 2), de nomeação interina (ver artº 36º) e em situação irregular (ver artº 37º) e estabelecendo nos seus vários números (1 a 11) o procedimento a tomar pelos serviços respectivos no respeitante aos processos de regularização de cada uma dessas situações.

O nº 1 desse preceito legal diz respeito à contratação de pessoal e o nº 3 à abertura de concursos internos .

Impõem as normas destes preceitos o procedimento a ser tomado pelos serviços quanto à contratação de pessoal e quanto à abertura de concursos internos, estabelecendo os respectivos prazos .

Esses prazos, na versão original do diploma em questão - Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro - eram de 90 dias quanto à contratação de pessoal e de 120 dias quanto à abertura de concursos internos, um e outro a contar da entrada em vigor do mesmo diploma.

Na redacção do artº 1º do Decreto-Lei nº 407/91 de 17 de Outubro os referidos prazos foram alargados, em ambos os casos, até 31 de Dezembro de 1991 .

Estes prazos voltaram a ser alterados pelo artº 2º da Lei nº 19/92 de 13 de Agosto, que concedeu para o efeito mais 15 dias a contar da data de entrada em vigor desta Lei, ou seja, desde 18 de Agosto até 3 de Setembro de 1992.

Os ditos prazos, a que aludem os nºs 1 e 3 do artº 38º do Decreto-Lei nº 427/89 (redacção do Decreto-Lei nº 407/91) e o artº 2º da Lei nº 19/92, são prazos gerais relativos à contratação de pessoal e à abertura de concursos internos, com aplicação ao pessoal de nomeação provisória, em comissão de serviço, de nomeação interina e mesmo em situação irregular mas possuidor de habilitações literárias e profissionais legalmente exigidas, situações previstos nos artºs 35º, 36º e 37º, nºs 1 e 2 atrás citados.

Estes prazos não se aplicam ao pessoal que, em situação irregular, não possui, à data de entrada em vigor do Decreto-Lei nº 407/91 de 17 de Outubro, as habilitações literárias e profissionais legalmente exigidas, por duas ordens de razões :

Primeira - a este pessoal é concedido o prazo de 3 anos (prazo mais dilatado) para adquirir essas habilitações, mantendo-se nesse período na situação em que vinha exercendo funções (artº 37º, nº 5 do Decreto-Lei nº 427/89, redacção do Decreto-Lei nº 407/91).

Só depois de decorrido o referido prazo de 3 anos que teve início com a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 407/91, ou seja, em 22 de Outubro de 1991, é que os serviços poderiam recorrer ao processo da sua regularização, procedendo à celebração de contratos administrativos de provimento àqueles que adquirissem, entretanto, as habilitações e procedendo à contratação em categoria para que possua habilitações literárias e profissionais exigidas para o ingresso ou na categoria de servente, no caso de não possuir a escolaridade obrigatória (artº 37º, nºs 6 e 7 do mesmo diploma legal).

Segunda - A lei estipula prazo especial (que exclui o prazo geral) para a regularização dessa situação particular e excepcional - pessoal sem habilitações literárias e profissionais à data de entrada em vigor do Decreto-Lei nº 407/91 - sendo, por conseguinte, este o prazo aplicável a essa situação.

A este prazo se refere por forma clara e precisa o nº 11 do citado artº 38º que diz :

*“O prazo a que se refere o nº 3 deste artigo é de 180 dias a contar da celebração do contrato administrativo de provimento **para o pessoal a que aludem os nºs 5 e 7 do artigo anterior**”.*

Donde se pode concluir :

- para o pessoal em situação irregular, sem habilitações literárias, o prazo que a lei estipula para os serviços procederem à regularização da situação é o previsto no nº 11 do artº 38º.
- para o pessoal nas demais situações - de nomeação provisória, em comissão de serviço, de nomeação interina e em situação irregular mas possuindo as habilitações exigidas - o prazo é o do artº 38º, nºs 1 e 3 do Decreto-Lei nº 427/89, (redacção do Decreto-Lei nº 407/91 de 17 de Outubro) alterado pelo artº 2º da Lei nº 19/92 de 13 de Agosto.

Porque a situação concreta dos autos é a primeira das referidas - pessoal em situação irregular, sem habilitações literárias e profissionais - situação contida nos n^{os} 5 e 7 do art^o 37^o, o prazo que lhe é aplicável é o prazo especial previsto no n^o 11 do art^o 38^o do Decreto-Lei n^o 427/89 de 7 de Dezembro (redacção do Decreto-Lei n^o 407/91 de 17 de Outubro) e não o prazo geral estabelecido pelo art^o 2^o da Lei n^o 19/92 de 13 de Agosto.

Este preceito legal - art^o 2^o da Lei n^o 19/92 - altera o prazo geral dos n^{os} 1 e 3 do art^o 38^o mas mantém o prazo especial estabelecido no n^o 11 do mesmo artigo para o pessoal a que aludem os n^{os} 5 e 7 do art^o 37^o, ou seja, para o pessoal sem habilitações literárias e profissionais.

Decorridos os 3 anos a que aludem os n^{os} 5 e 7 do art^o 37^o do Decreto-Lei n^o 427/89 de 7 de Dezembro (redacção do Decreto-Lei n^o 407/91 de 17 de Outubro), os interessados António Maria, Rosa Custódia João e Vitoriano Janeiro Dias Gil não tinham obtido as habilitações literárias e profissionais exigidas e porque não possuem a escolaridade obrigatória foram correctamente contratados pelos Serviços para a categoria de serventes.

O prazo para a regularização dos referidos interessados é, nos termos do n^o 11 do citado art^o 38^o, de 180 dias a contar da celebração do contrato administrativo de provimento.

A lei não fixa prazo para a celebração do referido contrato, sendo certo, contudo, que nunca poderia verificar-se antes de decorrido o prazo de 3 anos a que alude o n^o 5 do art^o 37^o citado.

Os contratos em questão foram celebrados em 31 de Julho de 1996 e os Serviços competentes respeitaram o prazo de 180 dias a contar dessa data para ultimarem o processo de regularização dos referidos interessados.

Assim sendo os ditos contratos administrativos de provimento devem ser visados por este Tribunal por se mostrarem em conformidade com a lei aplicável.

III - DECISÃO

6. Termos em que acordam, em plenário da 1ª Secção, os Juizes deste Tribunal em dar provimento à reclamação e conceder o visto aos contratos administrativos de provimento celebrados entre os interessados António Maria, Rosa Custódia João e Vitoriano Janeiro Dias Gil e a Direcção geral das florestas em 31 de Julho de 1996.

Emolumentos pela concessão do visto .

Diligências Necessárias .

Lisboa, 13 de Fevereiro de 1997

(RELATOR: Cons. Fernandes Dias)

(Cons. Menéres Barbosa)

(Cons. Marques Ferreira)

(Cons. Peixe Pelica)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

AUTOS DE RECLAMAÇÃO Nº 48/97

ADMINISTRAÇÃO LOCAL - ASSEMBLEIA DISTRIAL - ASSOCIAÇÃO DE MUNICIPIOS - FEDERAÇÃO DE MUNICIPIOS - FUNCIONÁRIO PÚBLICO - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL - JUNTA DE FREGUESIA - MUNICIPIO - PROVIMENTO DE LUGARES - RECLASSIFICAÇÃO - REORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS - REQUISITOS DE PROVIMENTO - SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS

SUMÁRIO:

Nos termos do disposto no artº 51º, nº 3, do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho, a organização parcial dos serviços é um dos fundamentos da reclassificação profissional dos funcionários e agentes das entidades abrangidas pelo referido diploma.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº 95086/96
Sessão de 1997.03.18

ACÓRDÃO

I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, foi proferida a decisão nº 85/97, do seguinte teor :

“Em sessão diária de visto de 6 de Janeiro de 1997, o Tribunal após examinar a reclassificação de Sérgio Francisco de Faria Moura como desenhador da Câmara Municipal de Cascais decide recusar o visto porquanto.

Conforme ressalta dos autos, a presente reclassificação assenta numa mera alteração do quadro de dirigentes e chefias, publicada no Diário da República de 16 de Maio de 1996.

Ora porque todas as estruturas e serviços de pessoal se mantiveram conforme o quadro publicado no Diário da República II Série de 20 de Setembro de 1994, torna-se claro que não existem os condicionantes para a reclassificação nos termos exigidos pelo artº 51º nº 3 do Decreto-Lei nº 247/87 de 17 de Junho.

Daí a recusa."

2. Não se conformou com a decisão o Senhor Presidente da Câmara, que solicitou a sua reapreciação e a consequente concessão do visto, com os seguintes fundamentos:

"1 - Os serviços fundamentaram a reclassificação profissional nos termos do artº 51º do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho, ou seja, a reclassificação profissional "só poderá ocorrer quando se verificarem situações de organização total ou parcial dos serviços ou reestruturação dos mesmos (...)" o que de facto se verificou em 16 de Maio de 1996.

2 - A reorganização estrutural dos serviços implica geralmente uma alteração do quadro de pessoal ao nível dos cargos de direcção e chefia, considerando que os mesmos só podem ser criados se existir a correspondente unidade orgânica. O mesmo não acontece com as restantes carreiras.

3 - Nesta sentido, a reestruturação havida só alterou os lugares correspondentes àqueles cargos, mantendo inalterado o restante quadro de pessoal, publicado em 20 de Setembro de 1994, por não haver razões, quer numa óptica de redistribuição de efectivos quer do ponto de vista de imposição legal, para o fazer.

4 - Tratando-se de uma reorganização dos serviços e não de uma "reorganização do quadro" - motivo invocado para a recusa do processo de reclassificação na categoria de Desenhador - a administração municipal prosseguiu a sua fundamentação nos termos daquele diploma, reclassificando o funcionário em questão "(...) em ordem a facilitar a redistribuição de efectivos (...)", tendo "(...) respeitado a adequação entre o conteúdo funcional dos postos de trabalho e as capacidades e aptidões dos funcionários".

5 - A reclassificação profissional, sendo um instrumento de gestão de pessoal que só pode ocorrer por iniciativa da administração, reflecte uma preocupação de eficácia e dirige-se, redistribuindo, aos recursos humanos existentes. Logo, não implica, antes pelo contrário, um alargamento ou alteração do quadro de pessoal mas antes o melhor aproveitamento do potencial humano existente, dentro de uma lógica de economia processual e de meios.

6 - Por outro lado, a Decisão de recusa refere que, à data da publicação da reestruturação dos serviços a 16 de Maio de 1996, só ter sido alterado o Quadro das Chefias e Dirigentes, motivo porque não é possível a reclassificação noutras carreiras.

7 - A organização dos serviços municipais, cujos princípios se encontram expressos no Decreto-Lei nº 116/84, de 6 de Abril, deve respeitar a correlação entre o plano de actividades e o orçamento do município, no sentido de obtenção da maior eficácia e eficiência dos serviços e deve restringir a admissão de pessoal não vinculado à função pública, dispondo de quadros de pessoal próprios estruturados de acordo com as necessidades permanentes do município.

8 - A utilização e flexibilização dos mecanismos que, tal com a reclassificação profissional, permitam desenvolver uma política de redimensionamento e paralelo enriquecimento de cargos e visem, no plano da gestão global dos recursos humanos, imprimir racionalidade à gestão de efectivos, é orientação constante do preâmbulo do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, diploma que veio estabelecer os princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública.

9 - Foi nesta linha de orientação gestionária que a administração municipal aprovou a proposta de reclassificação em causa.”

3. A reclamação foi admitida liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais, tendo o Digno Procurador-Geral Adjunto emitido douto parecer no sentido da manutenção da recusa.

II. OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. O acto sujeito a fiscalização prévia foi o despacho de reclassificação do interessado Sérgio Francisco de Faria Moura, com categoria de Apon-tador, como Desenhador da Câmara Municipal de Cascais.
2. O despacho referido no nº anterior, como da respectiva proposta consta, fundamentou-se na reorganização dos serviços municipais publicada no Diário da República, II Série, de 16 de Maio de 1996.
3. Na publicação referida no nº anterior procedeu-se também à alteração do quadro de dirigentes e chefias.
4. Em sessão diária de visto, de 6 de Janeiro de 1997, por este Tribunal, foi proferida a decisão nº 85/97, atrás, no relatório em 1., transcrita, cujo teor aqui se dá reproduzido, que recusou o visto ao despacho de reclassificação em apreço .

III. O DIREITO

Como vimos, o fundamento da decisão de recusa foi o de a presente reclas-sificação assentar numa mera alteração do quadro de dirigentes e chefias (DR de 16/5/96) e de todas as estruturas e serviços de pessoal se terem mantido conforme o quadro publicado no Diário da República de 20/9/94, pelo que não estariam verificadas as condicionantes para a reclassificação nos termos do artº 51º, nº 3, do Decreto-Lei nº 247/87 de 17 de Junho.

Porém, a posição dos serviços é e sempre foi outra.

De facto, os mesmos fundamentam a reclassificação na reestruturação dos serviços inserta no Diário da República, II Série, de 16 de Maio de 1996,

na qual também se procedeu a uma alteração do quadro de dirigentes e chefias.

Não sendo esta alteração do quadro que importa para o caso, até porque o interessado não se insere em tal quadro.

O que importa determinar, face ao estabelecido no referido artº 51º, nº 3, do Decreto-Lei nº 247/87, é se em 16 de Maio de 1996 ocorreu ou não uma organização total ou parcial dos serviços ou uma reestruturação dos mesmos.

Ora, comparando a anterior estrutura orgânica dos serviços, publicada no Diário da República, II Série (Suplemento) de 20 de Setembro de 1994, com a de 16 de Maio de 1996, somos levados a concluir que, no mínimo, se operou uma organização parcial dos mesmos.

A título de exemplo, e por ser a parte que mais interessa para o caso, basta atentar no ponto “2.4 - *Unidades operativas*”, da estrutura orgânica, que em 20/9/94 é do seguinte teor:

- “a) Divisão de Turismo e Actividades Económicas;
- b) Departamento de Urbanismo e Infra-Estruturas, integrando:
 - Divisão de Planeamento Urbanístico;*
 - Divisão de Planeamento de Infra-Estruturas e Equipamentos Sociais;*
 - Divisão de Gestão Urbanística;*
 - Divisão de Projectos Municipais;*
- c) Departamento de Ambiente, integrando:
 - Divisão de Parques e Zonas Verdes;*
 - Divisão de Higiene e Salubridade;*
- d) Departamento de Obras e Conservação, integrando:
 - Divisão de Conservação e Manutenção;*
 - Divisão de Transportes e Equipamento;*
- e) Departamento de Cultura e Desporto, integrando:
 - Divisão de Cultura;*
 - Divisão de Desporto;*
 - Divisão de Património Histórico e Cultural;*

- f) Departamento de Desenvolvimento Social e Acção Local, integrando:
 - Divisão de Educação e Juventude;*
 - Divisão de Assuntos Sociais e Promoção Comunitária;*
 - Divisão de Habitação;*
- g) Projecto do Aeródromo, com o nível de departamento;
- h) Projecto Especial de Realojamento, com o nível de departamento
- i) Projecto de Recuperação e legalização de loteamentos ilegais, com o nível de divisão.”

Por seu turno, em 16/5/96 passou a ser do teor seguinte :

- “a) Departamento de Actividades Económicas, integrando:
 - Divisão de Licenciamento das Actividades Económicas, integrando:*
 - Repartição de Actividades Económicas, integrando :*
 - Secção de Licenciamento de Actividades económicas;*
 - Secção de Informação e Controlo de Processos;*
 - Divisão de Promoção das Actividades Económicas;*
- b) Departamento de Urbanismo e Infra-Estruturas, integrando:
 - Repartição Administrativa do Urbanismo, integrando:*
 - Secção de Apoio Administrativo e Logístico do Urbanismo;*
 - Secção de Informação e Controlo de Processos do Urbanismo;*
 - Secção de Licenças e Alvarás do Urbanismo;*
 - Divisão de Fiscalização de Obras Particulares;*
 - Divisão de Trânsito e Gestão do Espaço Público;*
 - Divisão de Planeamento e Gestão da Zona Oeste;*
 - Divisão de Planeamento e Gestão da Zona Este;*
- c) Departamento de Valorização Ambiental, integrando:
 - Repartição Administrativa do Ambiente, integrando:*
 - Secção Administrativa e Logística do Ambiente;*
 - Divisão de Parques e Zonas Verdes;*
 - Divisão de Higiene e Salubridade;*

- d) Departamento de Obras e Conservação, integrando:
Repartição Administrativa de Obras e Conservação, integrando:
Secção Administrativa de Projectos e Empreitadas;
Secção Administrativa de Conservação e Manutenção;
Secção Administrativa de Transportes e Equipamentos;

Divisão de Projectos Municipais;
Divisão de Empreitadas de Construção;
Divisão de Obras de Administração Directa;
Divisão de Transportes e Equipamento;
Divisão de Electricidade e Iluminação Pública;
- e) Departamento de Cultura, integrando:
Secção Administrativa e Logística de Cultura;
Divisão de Promoção e Animação Cultural;
Divisão de Património Histórico e Cultural;
Divisão de Bibliotecas e Arquivo Histórico.
- f) Departamento de Desenvolvimento Social e Acção Local, integrando:
Repartição de Desenvolvimento Social, integrando:
Secção de Apoio Geral;
Secção Administrativa de Habitação;
Divisão de Educação;
Divisão de Desporto e Juventude;
Divisão de Assuntos Sociais e Promoção Comunitária;
Divisão de Habitação;
- g) Projecto Especial de Realojamento, com o nível de departamento;
- h) Projecto de Recuperação e Legalização de loteamentos ilegais, com o nível de departamento;
- i) Projecto de Reabilitação Urbana, com o nível de departamento;
- j) Projecto do Aeródromo, com o nível de departamento.”

Estamos pois, no mínimo, perante uma organização parcial dos serviços e foi com base nela e ao abrigo do disposto no mencionado artº 51º, nº 3, do Decreto-Lei nº 247/87, que o interessado foi reclassificado da categoria de “apontador”, pertencente ao grupo de pessoal auxiliar, para a categoria de

“*desenhador*”, pertencente ao grupo de pessoal técnico-profissional - cfr. quadro de pessoal publicado em 20/9/94.

Tendo em conta o exposto e não se vislumbrando qualquer ilegalidade de que cumpra conhecer nesta sede, impõe-se a conclusão de que a reclamação procede.

IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em julgar procedente a reclamação e, conseqüentemente, conceder o visto ao despacho de reclassificação em apreço .

Emolumentos pelo Visto.

Diligências Necessárias .

Lisboa, 18 de Março de 1997.

(RELATOR: Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Fernandes Dias)

(Cons. Menéres Barbosa)

(vencido, por entender que a reestruturação invocada não pode fundamentar a necessidade de redistribuição de efectivos)

(Cons. Marques Ferreira)

(Cons. Peixe Pelica)

(Procurador-Geral Adjunto)

Dr. Amável Raposo

ACÓRDÃOS DE VISTO

ACÓRDÃO Nº 22/97

CONTRATAÇÃO PÚBLICA - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - DESPESAS PÚBLICAS - ISENÇÃO - REGIME CONTRATUAL

SUMÁRIO:

O contrato de Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico celebrado entre o Programa Praxis XXI, a Junta Nacional está isento da sujeição às regras constantes do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março por força do disposto no artigo 23º nº1 alínea e) desse diploma, porquanto tem por objecto a aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento e a cobertura financeira do projecto não é assegurada exclusivamente pela entidade contratante.

Conselheiro Relator
José Peixe Pelica

Proc. nº 91907/96
Sessão de 1997.03.04

ACÓRDÃO

1.

Acordam em subsecção da 1ª Secção.

Encontra-se sob análise um contrato de Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico celebrado entre o Programa Praxis XXI, a Junta Nacional de Investigação Científica e a Fundação de Computação Científica Nacional no valor de 3.688.015.000\$00, destinado à execução de um projecto de expansão da Rede da Comunidade Científica Nacional.

2.

A questão que é suscitada neste processo traduz-se no seguinte:

É legítimo fazer preceder um contrato de Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico celebrado entre o Programa Praxis XXI e a

Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica e a Fundação para a Computação Científica Nacional, dum mero ajuste directo?

Como dados factuais com interesse para a resolução da questão, emerge do processado o seguinte:

O contrato em análise tem por objecto *“um projecto de expansão e reforço da Rede da Comunidade Científica Nacional aprovado pelo Conselho Executivo da FCCN e pelo Painel de Avaliação... na sequência da proposta em tempo apresentada pelo Programa Praxis XXI”*.

A cobertura financeira do projecto é assegurada do seguinte modo:

“75% pelo FEDER correspondendo a 2.766.011.250\$00 ... e os restantes 25% pelo Orçamento do Estado ...”.

Que dizer?

Lê-se no preambulo da Directiva 92/50/CEE do Conselho das Comunidades Europeias, que a prestação de serviços traduzida em actos de *“fomento da investigação e do desenvolvimento constitutivos de meios “para reforçar as bases científicas e tecnológicas” bem como o co-financiamento de programas de investigação ...” não deverá ser abrangido pela presente directiva”*.

A Directiva referenciada foi transposta para o Direito interno Português pelo Decreto-Lei nº 55/95 de 29 de Março (v.g. preambulo desse Decreto-Lei).

O artº 23º nº 1 alínea e) declara isento da sujeição das regras contidas nesse Decreto-Lei nº 55/95 entre outros *“a aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento, excepto quando os resultados destes sejam pertença exclusiva da entidade contratante ... e desde que a prestação de serviço seja inteiramente remunerada pela entidade contratante”*.

3.

Como solucionar em concreto o contrato referido nos autos?

Sendo esse contrato destinado à aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento e não sendo essa aquisição remunerada exclusivamente pela Praxis XI, (é bom de ver que 75% da verba provem do FEDER) torna-se claro que a dita contratação não se encontra sujeita às regras proclamadas no Decreto-Lei nº 55/95.

E porque a procedimentalização usada (que foi fundada num regulamento para atribuição de financiamento a infra-estruturas de I e D de uso comum apoiadas pela medida 1 do Subprograma Ciência e Tecnologia, expresso no Diário da República II Série de 13 de Agosto de 1996) não fere qualquer normativo legal, torna-se evidente a conclusão:

A contratação foi legal.

4.

Por todo o exposto concede-se o pretendido visto.

Emolumentos devidos

Lisboa, 4 de Março de 1997

Os Juizes Conselheiros,

José Peixe Pelica

Manuel Marques Ferreira

Adelino Ribeiro Gonçalves

OBRIGAÇÕES GERAIS

ACORDÃO Nº 11/97

AUTORIZAÇÃO - CONSELHO DE MINISTROS - CONTA GERAL DO ESTADO - EMISSÃO - EMPRÉSTIMOS - INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO - OBRIGAÇÃO GERAL - OBRIGAÇÕES GERAIS - RECEITA - RESOLUÇÕES

SUMÁRIO:

1. Referindo-se o nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 155/92 aditado pelo artigo 7º da Lei nº 10-B/96, a “um período complementar para efectivação de créditos” - abrangerá todas as espécies de receitas? - o que se pode desde já afirmar é que visou a efectivação de receitas creditícias, no caso as provenientes das obrigações gerais ora, submetidas a visto.
2. Tal como fez o nº 1 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 50/96, relativamente às despesas susceptíveis de ser efectivadas no período complementar do ano económico de 1996, o legislador da execução orçamental deveria ter marcado os actos e prazos relevantes incluindo o de caducidade para a “efectivação dos créditos” no respectivo período complementar.
3. Porque o artigo 8º nº 2 do Decreto-Lei nº 50/96 (Execução do O.E./96) nada acrescenta ao nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 155/92 é suficiente o facto do acto da autorização da emissão das obrigações gerais ocorrer dentro do ano económico - no caso o despacho de 20/12/96 de S.E.T.F. - para elas poderem ser emitidas, com a consequente cobrança das respectivas receitas, até 15 de Fevereiro.

Conselheiro Relator
Alfredo José de Sousa

Proc. nº 1604 e 1605/97
Sessão de 1997.02.12

ACÓRDÃO

Obrigações Gerais modificativas

OT - até 934 022 660 contos
OTRV - até 380 000 000 contos.

- 1 - Em execução do disposto no artigo 13º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, o Instituto de Gestão do Crédito Público, enviou a este Tribunal as Obrigações Gerais modificativas dos empréstimos acima identificados, a fim de serem submetidas a fiscalização prévia.

As presentes alterações consistem no aumento do limite autorizado de emissão de Obrigações do Tesouro - OT., de 834 022 660 milhões de contos do empréstimo denominado “Obrigações do Tesouro, OTRV-1996/2003”, para 934 022 660 milhões de contos, por compensação no abatimento de 100 milhões de contos ao limite autorizado de emissão, aprovados pelas Resoluções do Conselho de Ministros nºs 3-B e 3-C/96, respectivamente.

As Obrigações iniciais representativas dos empréstimos em análise foram apreciadas e visadas pelo Tribunal de Contas no início do ano de 1996, tendo sofrido diversas alterações no que toca aos montantes autorizados, conforme se pode observar pelo seguinte resumo:

- Obrigações do Tesouro - 400 milhões de contos - processo nº 4 716/96.
 - 1ª Alteração - 437 803 020 milhões de contos - processo nº 51 549/96.
 - 2ª Alteração - 600 milhões de contos - processo 57 647/96.
 - 3ª Alteração - 700 milhões de contos - processo nº 63 748/96.
 - 4ª Alteração - 834 022 660 milhões de contos - processo nº 79 206/96.
 - 5ª Alteração - (presente alteração) - 934 022 660 milhões de contos (processo nº 1 604/97).

- Obrigações do Tesouro, OTRV - 1996/2003 - 300 milhões de contos - processo nº 4 719/96
 - 1ª Alteração - 500 milhões de contos - processo 49 798/96

2ª Alteração - 480 milhões de contos - processo 94 169/96.

3ª Alteração - (presente alteração) 380 milhões de contos (processo nº 1 605/96).

As Obrigações Gerais em exame encontram-se subscritas pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, tendo sido sujeitas ao voto de conformidade do Instituto de Gestão do Crédito Público.

As alterações em apreço foram determinadas pelo Despacho 2391/96 - S.E.T.F., de 31 de Dezembro, publicado a 13 de Janeiro, também do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, no uso da delegação de competências, com fundamento no disposto nas Resoluções do Conselho de Ministros que aprovaram os respectivos empréstimos.

À excepção das alterações aos montantes máximos autorizados, mantêm-se inalteradas as demais condições dos empréstimos em exame constantes das obrigações gerais agora modificadas.

No que toca à contenção das presentes modificações nos limites fixados na lei orçamental, na medida em que se compensam, não se verifica acréscimo global directo, pelo que o posicionamento da dívida pública, mantém-se, nessa medida, inalterado.

2 - Cumpre apreciar e decidir:

As operações em análise são feitas por conta do O.E. de 1996, e foram autorizadas por despacho do S.E.T.F. nº 2 391/96, de 30/12/96, publicado no D.R. 2ª Série de 13/1/97, ao abrigo da R.C.M. nº 3-B/96 de 13/1.

É pois manifesto, a O.T. modificativa que implica um aumento de 100 milhões de contos só pode ser lançada no mercado já na gerência de 1997.

Dispõe o artigo 7º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28/7 (Novo Regime da Administração Financeira do Estado), cujo o nº 3 foi aditado pelo artigo 7º da Lei nº 10-B/96, de 23/3:

“Artigo 7º

(Encerramento da Conta Geral do Estado)

1 - Para efeitos de encerramento da Conta Geral do Estado, os serviços e organismos disporão de um período complementar do respectivo ano económico, para efectivação dos pagamentos, até à data que for indicada em cada ano no decreto-lei de execução orçamental.

2 - Para os mesmos efeitos, fornecerão à Direcção-Geral da Contabilidade pública a conta de caixa com os pagamentos efectivos do respectivo ano, até à data que for fixada no decreto-lei de execução orçamental.

3 - Para efeitos de encerramento da Conta Geral do Estado, os serviços e organismos disporão de um período complementar para a efectivação dos créditos originados ou autorizados no respectivo ano económico, até à data que for indicada em cada ano no decreto-lei de execução orçamental.”

Por seu turno, o artº 8º do Decreto-Lei nº 50/96, de 16/5 (Decreto de execução do OE/96) estabelece:

“Artigo 8º

(Prazos para autorização de despesas)

1- Não é permitido contrariar por conta do Orçamento do Estado ou de quaisquer orçamentos de serviços ou fundos autónomos da administração central encargos com a aquisição de bens e serviços que não possam ser processados, liquidados e pagos dentro dos prazos estabelecidos nas alíneas seguintes:

- a) A entrada de folhas, requisições de fundos e pedidos de libertação de créditos nas correspondentes delegações da Direcção-Geral da contabilidade Pública verificar-se-á até 31 de Dezembro, exceptuando-se apenas as que respeitem a despesas que, pela sua natureza, não permitam o cumprimento deste prazo, o qual será, neste caso, prorrogado até 7 de Janeiro;
- b) Todas as operações a cargo daquelas delegações terão lugar até 17 de Janeiro de 1997, só podendo efectuar-se a expedição de autorizações de pagamento depois dessa

data quando as mesmas respeitem a documentos entrados posteriormente a 31 de Dezembro ou que hajam sido devolvidos para rectificação, não podendo para o efeito ser ultrapassado o dia 21 daquele mês;

c) Consideram-se caducas todas as autorizações de despesa cujo pagamento não tenha sido efectivado até 31 de Janeiro de 1997.

2 - Nos termos do nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho, aditado pelo artigo 7º da Lei nº 10-B/96, de 23 de Março, a efectivação dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 1996 pode ser realizada até 15 de Fevereiro de 1997, relevando para efeitos da execução orçamental de 1996.”

- 3 - Segundo o Instituto de Gestão do Crédito Público, com este regime o legislador pretendeu criar, à semelhança do que sucedia com as despesas, um período complementar (até 15/2/97) de arrecadação receitas através da “efectivação dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 1996”, por conta da execução orçamental de 1996.

O que significaria que o regime do encerramento da Conta Geral do Estado previsto no artigo 7º do Decreto-Lei nº 155/92, consagra inovadoramente um período complementar de realização não só de despesas como de receitas ínsito no ano económico seguinte àquele a que respeita a conta.

A verdade porém é que o artigo 3º aditado a este normativo se refere expressamente a “um período complementar para efectivação de créditos”.

As receitas, segundo classificação relevante para este efeito, estruturaram-se em três modalidades: patrimoniais, tributárias e de crédito público (cfr. Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, 4ª ed., vol. II, pág. 49 e segs.).

Por outro lado, sob o ponto de vista da terminologia legal, o contraponto de despesa pública é a receita, e não apenas o crédito público que é apenas um dos tipos de receita (cfr. artº 8º, 17º e 18º da Lei nº 6/91, de 20/2-E.O.E.).

Não sendo esta a sede adequada para apurar o alcance do nº 3 do artº 7º do DL. nº 155/92 – abrange toda a espécie de receitas? – o que se pode afirmar desde já é que com ele se pretendeu criar um período complementar para efectivação de receitas creditícias.

Para tal efeito é necessário que as receitas resultem de créditos originados ou autorizados até ao termo do ano económico a que respeita a conta.

Isto não obstante a epígrafe do artigo 8º do Decreto-Lei nº 50/96, (execução do O.E./96) apenas se reportar aos “prazos para autorização de despesas”.

Inércia rotineira do legislador que não teve em conta a novidade do nº 2 deste normativo que implementou pela primeira vez o regime do nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 155/92.

Tal como fez no nº 1 do art. 8º do DL. nº 50/96, relativamente às despesas susceptíveis de ser efectivadas no período complementar do ano económico de 1996, o legislador da execução orçamental deveria ter marcado os actos e prazos relevantes incluindo o de caducidade para a “efectivação dos créditos” no respectivo período complementar.

Período complementar que de resto, sem razão aparente, é diferente conforme se trate da efectivação de despesas ou de créditos.

O que implica que o encerramento da Conta Geral do Estado só passa ocorrer a partir de 15 de Fevereiro, por causa do ora criado período complementar de efectivação de créditos.

- 4 - A emissão de obrigações gerais devidamente autorizada e a subsequente subscrição no mercado constituem receitas de crédito público (cfr. Sousa Franco, op.cit. vol. II pág. 80 e seguintes).

A autorização do crédito emergente das obrigações gerais antes de tudo é aquela que provem da Assembleia da República no uso da sua competência exclusiva (artº 164º h) da C.R.).

Também é autorização, a proveniente do Governo, que através de Resolução do Conselho de Ministros e dentro dos limites autorizados pela Assembleia da República define “as condições específicas de cada empréstimo” (artº 2º da Lei nº 12/90 de 7/4).

Seguindo Prof. Sousa Franco, *op. cit.*, vol. II, pág. 103 e segs. a estas autorizações segue-se o “acto de emissão pelo Ministério das Finanças da obrigação geral”.

Esta emissão da obrigação geral consubstancia “um reconhecimento constitutivo da dívida que é segundo a lei o facto gerador da relação” creditícia.

Quando, após a prática de outros actos, entre os quais o visto do Tribunal de Contas, a publicação da obrigação geral é feita no “Diário da República” considera-se emitido o empréstimo, podendo o mesmo ser lançado à subscrição do mercado, com a consequente arrecadação das receitas creditícias.

- 5 - Se todos aqueles actos de emissão das obrigações gerais ocorreram em dado ano económico, mas a subscrição apenas se verificou no período complementar seguinte não há dúvida que a efectivação destes créditos deverá fazer-se por conta do ano económico findo e relevar na respectiva conta.

São créditos não só autorizados como originados, isto é, emergentes de facto gerador da relação jurídica ocorrido em consequência do de execução orçamental desse ano económico findo.

Não merece qualquer dúvida que tais receitas estão abrangidas pelo nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 155/92.

Dúvidas surgem quando as autorizações das obrigações gerais, incluindo a da emissão do respectivo título constitutivo, ocorreu antes de findar o ano económico, mas a emissão da obrigação e a respectiva publicação, e consequentemente a efectivação do respectivo crédito através da subscrição com a inerente arrecadação da receita, se verificou apenas no período complementar seguinte.

Violação nítida do nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 155/92 é a autorização e a emissão da obrigação geral por despacho do Ministério das Finanças já no período complementar.

Este normativo refere-se apenas a “créditos originados ou autorizados”, e não a créditos constituídos (no caso das obrigações gerais implicaria a sua publicação no D.R., pois que só então se deveriam considerar emitidas e em condições de ser lançadas no mercado - cfr. Sousa Franco, II vol. op. cit., pág. 104, nota 1) ou vencidos antes do fim do ano económico a que respeitam.

Daí, e porque o artº 8º nº 2 do DL. nº 50/96 (Execução do O.E./96) nada acrescenta, que tenhamos de bastar com o facto do acto da autorização da emissão das obrigações gerais ocorrer dentro do ano económico - no caso do despacho de 30/12/96 do S.E.T.F. -, para elas poderem ser emitidas, com a conseqüente cobrança das respectivas receitas, até 15 de Fevereiro.

Ponto é que todos os actos e trâmites subsequentes - incluindo o visto do Tribunal de Contas - se desenrolem tempestivamente!

- 6 - No caso vertente as obrigações gerais modificativas em apreço, foram autorizadas, em 30/12/96, por despacho publicado em 13/1/97, e assinadas em 14/1/97, com voto de conformidade do Presidente do Instituto do Crédito Público.

É certo que, não implicam acréscimo global directo, não ultrapassando os limites autorizados pela Assembleia da República.

Mas também é certo que uma delas implica um aumento de 100 milhões de contos numa espécie, pela diminuição de igual montante na outra de espécie diversa.

Constata-se pois que a última autorização necessária ocorreu em 1996, mas que a emissão da correspondente obrigação geral só pode ocorrer no período complementar.

Nessa estrita medida conclui-se que estamos perante créditos autorizados ainda em 1996, mas só efectiváveis no período complementar.

Seria desejável que o legislador não só clarificasse o nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 155/92, como sobretudo no decreto de execução orçamental à semelhança do que sucede com as despesas (cfr. nº 1 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 50/96), previsse as concretas condições em que no período complementar a efectivação de créditos emergentes de obrigações gerais releva para efeitos da execução orçamental do ano findo.

- 7 - Porque não se verificou acréscimo de endividamento global nem ultrapassagem dos limites de endividamento autorizados pela Assembleia da República para 1996, porque se trata da primeira utilização do nº 3 do artigo 7º do Decreto-Lei nº 155/92, e sobretudo porque este normativo não tem um sentido claro quanto ao alcance pretendido pelo legislador (nas actas da sua discussão na Assembleia da República não se encontrou qualquer subsídio interpretativo), as presentes obrigações gerais modificativas vão ser visadas.

Sem embargo porém, o parecer da Conta Geral do Estado de 1996 poderá ser a sede mais adequada para o aprofundamento das questões ora suscitadas.

Termos em que acordam os da Subsecção da 1ª Secção do Tribunal de Contas em conceder o Visto às obrigações gerais modificativas ora examinadas, pelo que irão ser subscritas pelo Conselheiro Presidente.

Envie-se o presente acórdão ao Ministério das Finanças, com a menção de que deve ser publicado no Diário da República em simultâneo com as obrigações gerais visadas (artigo 63º da Lei nº 86/89, de 8/9).

Fotocópia ao Senhor Conselheiro responsável pelo Parecer da Conta Geral do Estado.

Lisboa, 12 de Fevereiro de 1997

O Tribunal de Contas em Subsecção da 1ª Secção

O CONSELHEIRO PRESIDENTE (Relator)

(Alfredo José de Sousa)

O CONSELHEIRO

(Alfredo Jaime Menéres Barbosa)

O CONSELHEIRO

(Manuel Marques Ferreira)

Fui presente:

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO

(Francisco Teodósio Jacinto)

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

(2ª SECÇÃO)

RECURSOS

ACÓRDÃO Nº 12/97

ALCANCE - CONTA DE GERÊNCIA - CONTROLO INTERNO - CULPA - GESTÃO DE TESOUREARIA - GESTÃO ORÇAMENTAL - IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO - INSTITUTO NACIONAL DE SAÚDE DR. RICARDO JORGE - JULGAMENTO DA CONTA - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

SUMÁRIO:

1. A não evidenciação na conta de gerência de uma discrepância no montante de 7 149 561\$90, desfavorável à tesouraria, pelo facto de Ter sido absorvida por dois lançamentos indevidos, para os quais não existe suporte documental, constitui fonte de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea f) do artigo 48º da lei nº 86/89, de 8 de Setembro, porquanto os referidos lançamentos constituem elementos susceptíveis de induzir o Tribunal em erro.
2. Não se evidenciaram nos autos indícios suficientes de condutas censuráveis susceptíveis de configurar a situação como um alcance ou desvio de fundos ou valores nem existem elementos suficientes para além de falhas graves no sistema de controlo interno da gestão de tesouraria e da gestão orçamental, que permitam concluir no sentido da existência de responsabilidade financeira subsidiária de quaisquer gerentes estranhos ao facto, com fundamento em culpa “in eligendo” ou “in vigilando”.

Assim, não tendo sido possível recolher quaisquer outros documentos, outros meios probatórios adequados, ou esclarecimentos indispensáveis que afastassem as dúvidas suscitadas e permitissem apurar com fiabilidade, consistência e integralidade os valores que espelham a realidade contabilístico-financeira da gerência, o Tribunal decidiu declarar a impossibilidade de julgamento da conta.

Conselheiro Relator
Ernesto Laurentino da Cunha

Proc. nº 3/96
Sessão de 1997.01.23

ACÓRDÃO

INSTITUTO NACIONAL DE SAÚDE DR. RICARDO JORGE

GERÊNCIA DE 1 DE JANEIRO a 31 DE DEZEMBRO DE 1993

1. Pelo Acórdão nº 220/96 - 2ª Secção - no que concerne à conta de gerência referida em epígrafe, de que é responsável José Bandeira Costa - foi decidido:
 - a) relativamente às Situações 1 e 3 nele identificadas (cfr. 2.1, 2.3) relevar a responsabilidade financeira sancionatória emergente das correspondentes infracções financeiras (cfr. nº 3).
 - b) relativamente às Situações 4 e 5 nele identificadas (cfr. nº 2.4 2.5) recomendar a adopção de procedimentos de regularização nos termos constantes do parecer do Ministério Público aliás bem identificados no Relatório Inicial de Verificação de Conta (cfr. nº 4)
 - c) Relativamente à Situação 2 determinar a passagem dos Autos à forma processual de impossibilidade de julgamento.
2. A Situação 2 é caracterizada nos seguintes termos no referido Acórdão 220/96 - 2ª Secção:

“O bem elaborado Relatório Inicial de Verificação da Conta refere o seguinte:

“A Inspeção-Geral de Saúde (IGS), na sequência dos processos disciplinares 585/89-d e 586/89-d, ordenou a realização de uma inspecção extraordinária com incidência na área da Contabilidade do INSA.

Assim surge a inspecção extraordinária nº 365/93-IE, para a qual foi elaborado um plano de trabalho que integrou duas vertentes:

Realização de uma conferência de valores;

Análise dos circuitos e procedimentos administrativos da Contabilidade/Tesouraria.

Aquando da realização da conferência de valores detectaram-se várias anomalias, cfr. relatório desta inspecção a fls. 71/2 do apenso, que se traduziram nas seguintes conclusões:

“De acordo com os elementos disponíveis, não foram remetidos ao T.C. os elementos necessários comprovando os valores correspondentes ao saldo de encerramento da gerência de 1992, pelo que se procedeu ao seu apuramento;

Os apuramentos efectuados relativamente ao final do ano de 1992 estão sintetizados no ponto 7.7, e levam a concluir pela existência de uma discrepância de 2 934 712\$70 desfavorável à Tesouraria.

Os apuramentos efectuados relativamente ao dia 18 de Agosto de 1993, levam a concluir pela existência de uma discrepância de 25 254 714\$10 favorável à Tesouraria;

Aquando da realização da conferência de valores (18/8/93), foram encontradas diversas situações de pagamentos e recebimentos efectuados antes do dia da conferência que não estavam regularizadas quer na Contabilidade quer na Tesouraria até esse dia”

Face ao exposto foi proposto no supracitado relatório que “os serviços financeiros do INSA procedam, de uma forma exaustiva, aos apuramentos necessários à correcção das discrepâncias referidas” e que “dos resultados dessas diligências seja dado conhecimento a esta Inspeção-Geral, com a possível brevidade, sendo desejável que tais diligências não excedam o prazo de três meses.”

Na sequência daquela proposta surge o Processo nº 2/94-IE da I.G.S., que no respeitante a esta matéria levou ao apuramento, relativamente a 31/12/93, do seguinte:

Total em cofre e bancos	437 405 446\$80
Saldo para a gerência seguinte segundo o mapa da conta de gerência de 1993	444 555 008\$70
Diferença entre o valor Real em cofre e bancos e o Saldo de encerramento da conta de gerência de 1993	-7 149 561\$90

Daqui resulta uma discrepância no montante de 7 149 561\$90, desfavorável à tesouraria.

Deste relatório afigura-se-nos ainda ser de evidenciar o seguinte:

O Saldo de Abertura de Gerência de 1994 foi aquele que corresponde ao valor em cofre e em bancos apurado em 31.12.93. Em 28/2/94 foi feita a verificação daqueles saldos, apurando-se haver total concordância dos mesmos.

Por solicitação do Exm^o. Director do INSA e após despacho do Exm^o Inspector-Geral de Saúde, teve origem o Processo n^o 5/95 da I.G.S., para apreciação do funcionamento administrativo deste Instituto, do exercício do controlo dos meios financeiros à sua guarda e da Conta de Gerência de 1994.

Do ajustamento da Conta de gerência de 1994, cfr. ponto 3.1. a fls. 112 do apenso, consta (a débito e a crédito) uma importância em falta no montante de 7 149 561\$90, que consiste na diferença apurada, na inspecção extraordinária 2/94-IE, entre o saldo contabilístico da gerência e o saldo real da tesouraria, que não transparecia do mapa da conta de gerência de 1993 remetido ao Tribunal de Contas. Analisada a situação apurou-se que aquela diferença foi absorvida por dois lançamentos indevidos, um crédito de 30 568 583\$90 na conta 79 - Proveitos e ganhos extraordinários e um débito de 37 718 145\$80 na conta 69 - Custos e perdas extraordinárias.

Questionado o organismo sobre o porquê destes lançamentos, vem este através dos officios n^{os} 3 522 e 4 284 autuados, respectivamente, a fls. 334/5 e 357, informar o seguinte:

“Quando a Inspeção-Geral de Saúde se deslocou ao Instituto em 1993 e fez a conferência dos valores em caixa e em Depósito à Ordem, verificou-se a diferença de (-) 7 149 561\$90, importância mencionada no seu relatório. De acordo com os valores apurados, o Balancete de Caixa da Tesouraria foi elaborado a partir do dia 18.08.93 e no final do ano o valor em Caixa e em Depósito à Ordem, feitas as reconciliações Bancárias, determinaram o Saldo para a Gerência seguinte, 1994.

Em virtude destas verificações e para fazer a correcção do Saldo introduzido em 1993 e o apurado no final do mesmo ano, foi necessário fazer informaticamente dois lançamentos Contabilísticos, um na conta 7.9 - Proveitos e Ganhos Extraordinários na importância de (+) 30 568 583\$90 e outro na Conta 6.9 - Custos e Perdas Extraordinárias no montante de (+) 37 718 145\$80, existindo assim entre estes dois valores a diferença referida pela Inspeção-Geral de Saúde.

Os valores introduzidos informaticamente para fazer a correcção do saldo e do balanço não têm suporte documental. Quando da elaboração da conta de Gerência de 1993 não nos era possível fazer transparecer de outra maneira a diferença mencionada pela Inspeção-Geral de Saúde”.

Aditando, através do ofício nº 5 578 autuado, a fls. 370, o seguinte: “Os referidos lançamentos não foram precedidos de nenhuma autorização, tratou-se apenas de fazer a correcção do Saldo e do Balanço, de acordo com a diferença apurada pela Inspeção-Geral de Saúde.”

Conclui-se assim que a diferença mencionada pela Inspeção-Geral de Saúde não se encontra evidenciada na Conta de Gerência de 1993, remetida a este Tribunal, devido a ter sido absorvida por dois lançamentos indevidos, para os quais não existe suporte documental (um na conta 69 e outro na conta 79). Pelo que, em 31.12.93, não tendo em conta estes dois lançamentos, o organismo tinha em cofre e em bancos menos 7 149 561\$90 do que o que efectivamente estava registado nas suas Demonstrações Financeiras.

Os supracitados lançamentos, constituem elementos susceptíveis de induzir o Tribunal em erro, originando assim responsabilidade financeira sancionatória, respectivamente nos termos da alínea f) do artº 48º da Lei nº. 86/89, de 8/9.

A quantia em falta no montante de Esc. 7 149 561\$90 foi levada ao ajustamento da conta como “importância em falta”. No entanto, esta diferença apurada, (cfr. referido nos pontos 3.6. e 3.7. do relatório da Inspeção Extraordinária nº 2/94, a fls. 101 do apenso), “poderá ter resultado da profunda desorganização dos Serviços financeiros do INSA e ainda das complexas relações existentes entre este Instituto e os Centros de Estudos. Das diligências realizadas, não se apuraram quaisquer responsabilidades de funcionários ou agentes no eventual desvio de dinheiros públicos corresponde à diferença desfavorável à tesouraria”.

Não se evidenciam assim nos autos indícios suficientes para configurar a situação em causa como um alcance ou desvio de fundos ou valores de imputação ao seu eventual autor material, nos termos do artº 53º da Lei nº 86/89. Nem se descortinam elementos suficientes, para além de falhas graves no sistema de controlo interno da gestão de tesouraria e da gestão orçamental, que permitam concluir no sentido da responsabilidade financeira subsidiária de quaisquer gerentes estranhos ao facto com eventual fundamento em culpa “*in iligendo*” ou culpa “*in vigilando*”, nos termos artº 53º nº 2 alíneas a), b) e c) da Lei nº 86/89. Trata-se de uma situação que, merecendo as mais sérias reservas do ponto de vista da análise da conta, não permite formular um juízo seguro sobre a sua efectiva configuração fáctica e conseqüentemente também sobre a fiabilidade dos valores constantes do ajustamento para efeitos de verificação de saldos.

Refira-se aliás que se trata de situação que igualmente foi apurada na gerência de 1989, onde ficou provado se ficar a dever a graves insuficiências nos procedimentos contabilísticos de tesouraria em vigor no Organismo e a falhas graves nos respectivos sistemas de controlo interno (cfr. Acórdão nº 213/94 e facto evidenciado no relatório da Inspeção-Geral de Saúde) e que igualmente se fazem sentir nas contas relativas a 1990 e 1991 ainda pendentes em fase jurisdicional no Tribunal, (cfr Relatório Inicial destes processos a fls. 37 e fls. 40)”.

3. Foi dado cumprimento ao disposto no artigo 94º, nº 1 e 2 do Decreto nº 1831, de 17 de Agosto de 1915, não tendo sido obtidos quaisquer elementos adicionais que permitissem o esclarecimento das dúvidas que justificaram a passagem dos autos a forma processual de impossibilidade de julgamento, sendo certo que da documentação carreada aos autos pelo responsável da gerência, após a competente citação e que já era certamente do conhecimento do Tribunal, as dúvidas existentes não são susceptíveis de clarificação (cfr informação a fls. 10, afls. 13 e Apenso I).
4. Mantendo-se assim com plena actualidade o parecer formulado pelo Exmº Procurador-Geral antes da prolação do Acórdão nº 220/91 - 2º Secção (a fls. 490 do processo de julgamento da conta nº 2851/93) que se pronunciou no sentido de se estar em presença da **“evidenciação de uma situação justificativa de impossibilidade de julgamento, atentos os indícios sérios de que não existe culpa dos responsáveis (artº 55º da Lei nº 86/89)”**, não se pode deixar de voltar a concordar com o ilustre magistrado do Ministério Público quando a fls. 17 dos presentes autos e após ter sido dado cumprimento ao disposto no artigo 24º nº 1 e 2 do Decreto-Lei 1831, de 17 de Agosto de 1915, reconhece que **“foram infrutíferas todas as diligências efectuadas para o cabal esclarecimento das dúvidas suscitadas, prejudicando a emissão de um juízo seguro e fiável sobre a realidade contabilístico-financeira da gerência”** pelo que **“também se continua a considerar que as deficiências conotadas não resultam de actuações intencionalmente desviantes dos responsáveis, antes de deficiências contabilísticas”**, se pronuncia no sentido de que **“não é possível proceder ao julgamento da conta de gerência no que concerne à situação duvidada, pelo que deve ser declarada a impossibilidade de julgamento, nos termos do artigo 94º do Decreto nº 1831 e alínea a) do nº 1 do artigo 26º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro”**.

É o que decidirá em 5.

5. Assim decide-se em Plenário da 2ª Secção do Tribunal declarar relativamente à Situação 2 enunciada no Acórdão nº 220/96 - 2ª Secção e referida em 1 c) e 2 do presente acórdão, a impossibilidade de julgamento da conta referida em epígrafe.

Comunicações necessárias

Publique-se na II Série do Diário da República

Não são devidos emolumentos

Os Juizes Conselheiros,

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha) - Relator

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

(José de Oliveira Moita)

(João Manuel Fernandes Neto)

(Arlindo Ferreira Lopes de Almeida)

(Alípio Duarte Calheiros)

(José Alves Cardoso)

(João Pinto Ribeiro)

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

(António José Avérous Mira Crespo)

ACÓRDÃO Nº 31/97

INTERESSE PÚBLICO - JULGAMENTO - PAGAMENTOS INDEVIDOS - PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE PROCESSUAL - QUITAÇÃO - RECURSOS - RELEVAÇÃO DA INFRACÇÃO - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA - SUBSÍDIOS

SUMÁRIO:

1. Em julgados de quitação é admissível recurso sempre que o recorrente tenha interesse directo em ver reapreciada a questão impugnada, como acontece no caso da atribuição por um município de um subsídio no valor de 4800 contos à Caixa Geral de Assistência, o qual foi considerado pagamento indevido e, deste modo, fonte de responsabilidade financeira reintegratória, se bem que tenha havido relevação da infracção, ponderadas as circunstâncias do caso.
2. Não existe lei permissiva da concessão do subsídio supra referido, porquanto o artigo 8º do Decreto nº 45362, de 21 de Novembro de 1963 foi derogado e a situação não se subsume na previsão da alínea i) do nº 1 do artigo 51º, da Lei nº 100/84, de 29 de Março, na redacção dada pela Lei nº 18/91, de 12 de Junho, já que a entidade beneficiária do subsídio não prossegue uma finalidade de interesse público.

Conselheiro Relator
Arlindo Lopes de Almeida

Recurso nº 11/96
Sessão de 1997.02.27

RECURSO Nº 11/96

I RELATÓRIO

1.Os responsáveis pelo exercício da gerência do ano de 1993, da Câmara Municipal da Mealhada, foram julgados quites por acórdão proferido por este Tribunal em 19 de Setembro de 1996.

No mesmo aresto, prolatado em 1ª Instância, o Tribunal entendeu, porém, que os subsídios atribuídos por tal município à Caixa Geral de Assistência, no valor global de 4 800 contos, consubstanciaram pagamentos indevidos geradores de responsabilidade financeira nos termos do artigo 47º com referência ao artigo 26º do Dec. Lei nº 341/83, de 21 de Julho.

Ponderando as circunstâncias do caso, reiterando embora a afirmação de tais subsídios serem ilegais, a decisão em apreço relevou as responsabilidades financeiras emergentes da descrita conduta, ao abrigo do artigo 50º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, por os subsídios visarem, transcrevemos, “fins eticamente meritórios” e abonou “a respectiva quantia duvidada na conta dos responsáveis”.

2.Não se conformou com este entendimento o responsável Rui Manuel Leal Marqueiro, então, como agora, Presidente da aludida Câmara, recorrendo, por isso, invocando os fundamentos que, resumidamente, destacamos:

2.1.As Câmaras Municipais com base no artigo 51ª, nº 1, alínea i) do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março apenas podem conceder subsídios a entidades que além de estarem constituídos sob a forma legal, tenham ainda como objectivo a prossecução de interesse público;

2.2.A Caixa de Assistência Social e Cultural, instituída em benefício dos Servidores da Câmara Municipal da Mealhada, não se pode considerar como prosseguindo fins dessa natureza, havendo, no entanto, que ter em conta o disposto no artigo 8º do Decreto-Lei nº 45 362 de 21 de Novembro que permite “aos corpos administrativos, sem prejuízo do disposto no arti-

go 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos seus servidores, bem como subsidiar instituições por estes fundadas que tenham aquele carácter, sendo certo que não houve revogação expressa deste Decreto-Lei;

2.3.O Tribunal concluiu, porém, pela revogação tácita do mesmo, invocando para o efeito o disposto no artigo 7º, nº 2, “in fine”, do Código Civil, considerando que, pelo facto da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, ter vindo regular de novo as atribuições das autarquias e a competência dos respectivos órgãos se operou a revogação tácita daquele preceito entendimento que não se tem por defensável, salvo o devido respeito, defendendo-se ao contrário a vigência daquela disposição legal;

2.4.Na verdade:

O Decreto-Lei nº 45362, de 21 de Novembro de 1963, veio preencher uma lacuna do então Código Administrativo que não previa a possibilidade de criação pelas autarquias de serviços sociais e culturais dirigidos especificamente aos seus trabalhadores, e ao abrigo do citado Decreto-Lei foi criada a Caixa de Assistência Social e Cultural da Câmara Municipal de Mealhada, por deliberação da Comissão Administrativa, adoptada em reunião ordinária que se realizou no dia 29 de Janeiro de 1975;

2.5.Por seu lado, o artigo 51º, nº 1, alínea i do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, disciplina apenas a concessão de subsídios a entidades exteriores à Câmara Municipal, que actuam no sentido de satisfazer interesses públicos relevantes que a actuação municipal não abrange;

2.6.Na previsão daquele normativo não se contemplam os casos em que a entidade beneficiária dos subsídios existe no domínio da própria organização municipal, não aparecendo face a terceiros como uma organização dotada de autonomia, sendo este o caso da Caixa de Assistência que existe dentro e no seio da organização administrativa municipal;

2.7.O artigo 8º do Decreto-Lei nº 45362, de 21 de Novembro de 1963, é por isso uma norma especial que não foi afectada na sua vigência pela nova definição das atribuições e competências municipais, levada a cabo pela Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, e, neste contexto, a invocação do nº 2 do artigo 7º do Código Civil para fundamentar a revogação tácita do referido preceito legal deixa de ser pertinente deslocando-se, necessariamente a

discussão do problema para a previsão do nº 3 daquele mesmo artigo, e para a questão da relação entre a lei especial e a lei geral, dado que no citado normativo se dispõe que: a lei geral não revoga a lei especial excepto se outra for a intenção inequívoca do legislador;

2.8. Assume especial relevância o facto de que, se concluir pela não subsistência no nosso ordenamento jurídico do artigo 8º do Decreto-Lei nº 45 362, de 21 de Novembro de 1963, que constitui a base legal para a instituição de obras sociais ao nível dos municípios, quando para os funcionários da administração central está especialmente prevista essa possibilidade no Decreto-Lei nº 194/91, de 25 de Maio, se estar a postergar um princípio fundamental, previsto no artigo 244º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa, da aplicação aos funcionários e agentes da administração local do regime dos funcionários e agentes do Estado.

E mais acrescenta o recorrente:

2.9. O artigo 4º nº 8 do Decreto-Lei nº 194/91, de 25 de Maio, prevê expressamente a possibilidade de o sistema de acção social complementar ali previsto, ser extensivo à administração local por Decreto-Lei.

2.10. No ausência desse diploma de extensão, que não foi ainda objecto de publicação, mas face ao reconhecimento de facto os funcionários autárquicos não podem ser marginalizados no acesso a este tipo de benefícios sociais, ter-se-à inevitavelmente de concluir pela tese da vigência do artº 8º do decreto-lei nº 45 362, de 21 de Novembro de 1963, como norma permissiva da concessão de subsídios, por parte das Câmaras Municipais, a obras de carácter social e cultural instituídas em benefícios dos respectivos trabalhadores.

Conclui as suas alegações afirmando que devem as considerações tecidas quanto à legalidade da actuação municipal na concessão de subsídios à Caixa de Assistência Social e Cultural da Câmara Municipal da Mealhada, serem julgadas provadas e procedentes com todas as consequências legais.

3. Respondendo aos argumentos jurídicos da douta minuta do recorrente apresentou o Exmº Procurador Geral Adjunto não menos douto e bem fundamentado parecer que versa três aspectos:

3.1.O ter o recorrente agido na impugnação em apreço não como responsável, mas como representante da autarquia a que preside;

3.2.A entender-se, porém, que impugnou a decisão como responsável, não invocou ele argumento algum no sentido de demonstrar que tinha interesse na decisão, isto é, transcrevemos “nada fez no sentido de convencer desse interesse, ou seja, de mostrar qualquer consequência jurídica ou prática desfavorável que o afecte em razão do decidido;”

3.3.O Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público acrescentou ainda: “ Resta, pois, para discutir - e não é para isso que os Tribunais existem - uma tese, a tese da plena vigência do artigo 8º do Decreto-Lei nº 45 362, de 21 de Novembro de 1983, como norma permissiva da concessão de subsídios por parte das Câmaras Municipais” tese de que, a proceder, transcrevemos de novo, “resultará a desnecessidade de relevar a responsabilidade pela concessão de subsídios em causa, uma vez que essa responsabilidade deixa de existir” logo adiantando que pela própria via de relevação a responsabilidade deixou ela também de existir, “sendo certo que o recorrente não evidencia qualquer consequência jurídica ou prática que o afecte em razão do decidido”.

3.4.Finalmente exarou, no dito parecer que temos vindo a transcrever que a optar-se pelo prosseguimento do recurso não merece este, no seu entender, provimento. Concluiu nos seguintes termos (sic):

- a) “os termos em que o Recurso vem posto e a posição que nele assume o seu autor, justificam um reexame da legitimidade, na perspectiva do interesse em agir, a preceder o conhecimento de mérito.
- b) De mérito o recurso improcede”.

4.Foram recolhidos os vistos dos Exm^{os} Juizes que compõem a 2ª Secção deste Tribunal.

Não havendo controvérsia sobre a matéria de facto que interessa à decisão apenas haverá que decidir a questão prévia suscitada pelo Exm^o Procurador-Geral Adjunto e, no caso destas ser julgada juridicamente irrelevante, conhecer do mérito do recurso.

Cumpre, pois, apreciar e decidir.

II QUESTÃO PRÉVIA

1. Consideramos definitivamente provado que, durante a gerência do ano de 1993, a Câmara Municipal da Mealhada concedeu subsídios, no valor de 4 800 contos, à Caixa Geral de Assistência Social, constituída pelos funcionários e assalariados do quadro na efectividade, aguardando aposentação ou aposentados e pelos assalariados não pertencentes ao quadro com mais de 6 meses de serviço ininterrupto”.

O Tribunal considerou estes pagamentos indevidos geradores de responsabilidade financeira que, todavia, relevou.

O responsável, presidente da Câmara, Rui Manuel Leal Marqueiro impugnou a decisão proferida que, aliás, o julgou, bem como aos demais responsáveis, quites.

2. “Quid juris”?

Começaremos por afirmar que a jurisprudência anterior à vigência da Lei 86/89, de 8 de Setembro era no sentido da não admissibilidade do recurso quando o julgamento prolatado fosse o da quitação, face ao disposto no nº 2 do artigo 680º do Código de Processo Civil - entendia-se que os responsáveis julgados quites não podem considerar-se efectivamente prejudicados pela decisão (cfr o Proc. nº 794/50, citado em “Tribunal de Contas” de José Morais Cascalho, pgs 116).

Face a tal orientação restar-nos-ia concordar com o Exmº Magistrado do Ministério Público e decidir, sem mais, pela irrecurribilidade da decisão em apreço.

Importa, porém, ir mais além na análise desta questão.

3. Pensamos ser indispensável começar esta reflexão lembrando o disposto no nº 1 do artigo 216º da Constituição da República, normativo que

afirma competir ao Tribunal de Contas, no âmbito das funções judiciais (ainda que não só) o julgamento das contas que a lei manda submeter-lhe e nomeadamente, efectivar a responsabilidade por infracções financeiras concretizando, nesta vertente da sua competência, o controlo sucessivo das despesas e da execução orçamental.

Para continuarmos necessitamos, pois, de definir o conceito de responsabilidade financeira que ao Tribunal compete efectivar.

Alguns autores apenas consideram como tal a obrigação de repor. Assim, Trindade Pereira, em Tribunal de Contas, pags. 149, definindo a responsabilidade financeira como aquela “em que incorrem de responsáveis das contas e se traduz na obrigação de reintegrar o património lesado e de suportar sanções de carácter penal e disciplinar “e, mais recentemente, João Franco do Carmo, em contribuição para o Estudo da responsabilidade Financeira, na Revista do Tribunal de Contas nº 23/95, pag. 138, que o definiu 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 (os sublinhados são nossos).

Após a vigência do regime instituído pela Lei 86/89, de 8 de Setembro, o Tribunal de Contas, no âmbito do exercício da sua competência jurisdicional de controlo sucessivo da aplicação dos dinheiros públicos, tem vindo, porém, a considerar a existência de infracções de natureza distinta: uma, essencialmente reintegratória, emergente de situações de alcance, de desvios de dinheiros desde valores ou de pagamentos indevidos outra, de natureza sancionatória, de carácter essencialmente punitiva (cfr. os artigos 49º e 48º nº 1 da citada Lei).

Ora, entre as situações tipicizadas nas diversas alíneas do nº 1 do artigo 48º como passíveis de condenação em multa, algumas há que censuram condutas meramente administrativas, tais como as descritas nas suas alíneas e) ou h), por exemplo, que se praticadas pelos responsáveis deverão ser julgados nos próprios autos em que se aprecia o exercício da gerência, sem repercussão no ajustamento e sem que obstem ao julgamento de quitação, sendo indiscutível que a decisão que condene o respectivo responsável por tais infracções integrando embora o acórdão de quitação é recorível.

Esta situação meramente exemplificativa é trazida à reflexão neste aresto para demonstrar que à luz dos normativos hoje vigentes, é admissível recurso em julgados de quitação.

4. Na situação concreta, porém, o Tribunal censurou uma conduta que, no seu entender, era subsumível em infração financeira, relevando-a, por ter como provadas circunstâncias que mereciam o apelo, que fez, ao disposto no artigo 50º da Lei 86/89.

Será, mesmo assim, esta decisão recorrível?

O recorrente, como responsável pela gerência julgada, na qualidade de Presidente da Câmara referida é parte principal no processo.

Terá, pois, legitimidade para recorrer se tal decisão o prejudicar.

É no exame desta - como afirma Rodrigues Bastos, em Notas do Código de Proc. Civil, Vol III, pags 275, que “há-de revelar-se a existência ou inexistência deste prejuízo que, combinado com aquela qualidade, a legitima para recorrer”.

Antes de mais devemos afirmar que ficaríamos sem compreender a razão de ser dos dispostos nos artigos 30º e 51º da Lei 86/89, se chegássemos a uma resposta negativa.

Na verdade, os citados artigos impõem a audição dos responsáveis, em obediência do princípio do contraditório, sempre que o Tribunal suspeite da prática de uma infração financeira. Este verdadeiro direito de audiência visa permitir ao responsável apresentar a sua defesa.

Que coerência encontrariamos no respeito de audiência e de defesa se (no caso do Tribunal confirmar no decidido a existência da infração indicada, ainda que relevada) ao responsável fosse recusada a possibilidade de impugnar e demonstrar que o Tribunal ajuizou erradamente?

É certo que o recurso apenas cabe das decisões judiciais e não dos seus fundamentos .

É decisória, todavia, a parte do acórdão ora impugnada, porque de forma conclusiva ajuizou os factos atrás descritos como constitutivos de

infracção financeira e os imputou aos responsáveis (ainda que relevasse a dita infracção).

Pensamos, aliás, que o recorrente tem interesse directo em ver reapreciada a questão impugnada, porque decisória, final e limitativa dos seus poderes de efectuar pagamentos que na óptica do Tribunal “a quo” são ilegais e no seu entender, são perfeitamente lícitos.

O acórdão recorrido é, sem dúvida, manifestação da actividade tipicamente jurisdiccional do Tribunal de Contas.

Mas tal conclusão não se limitou a uma única decisão, ou seja, a de julgar quites os responsáveis pelas gerências.

Do mesmo fez parte uma outra decisão autónoma: a de imputar aos mesmos responsáveis uma infracção financeira.

Para tentar corrigir esta decisão autónoma o recorrente está carecido de tutela judicial. Tem interesse e direito a usar a via judiciária para demonstrar a sua razão e tentar conseguir pronúncia de conteúdo oposto ao entendimento emanado da primeira instância deste Tribunal. Ademais continuou ele a ser responsável em gerências posteriores. Não se diga que se trate de um interesse vago, difuso e remoto.

A situação do recorrente enquadra-se num estado a que, como Manuel de Andrade diz, lapidarmente, a pags. 80 das suas Noções, reputado, para si, de gravidade bastante para “conseguir por via judiciária uma declaração jurisdiccional de conteúdo oposto ao sufragado pelo Tribunal “a quo”.

5. Entendemos, em conclusão, que se mostram preenchidos os pressupostos da admissibilidade deste recurso: temos por recorrível a decisão impugnada; a interposição foi tempestiva e o recorrente, porque parte principal nos autos e com interesse em agir, tem legitimidade para tanto.

Assim, as muitas duntas considerações desenvolvidas, em sentido oposto, pelo Exm^o Procurador Geral Adjunto no seu parecer em que opinou pelo não conhecimento do mérito de recurso improcedem.

Em aditamento circunstancial referimos, ainda que, ao afirmarmos no despacho em que preliminarmente admitimos o recurso que “a sua eventual

procedência não poderá afectar os demais responsáveis (não recorrentes)” quisemos usar este verbo no seu significado mais corrente) isto é com o significado de prejudicar:

Na verdade, a procedência do recurso só os poderá beneficiar (enquanto mantiverem subsequentemente a qualidade de responsáveis nas gerências posteriores).

III APRECIÇÃO DO MÉRITO

1. Não existindo, pois, razões que obstem ao conhecimento do mérito da impugnação, iremos conhecer do fundo da questão que circunscreve apenas matéria de direito: apreciar e concluir se o artigo 8º do Decreto-Lei nº 45 362 de 21 de Novembro de 1963, como norma permissiva da concessão dos subsídios por parte do município presidido pelo recorrente à Caixa de Assistência Social e Cultural da Câmara Municipal da Mealhada se encontra em plena vigência ou se é de defender que o mesmo se encontra revogado e porquê.

A tese da vigência é aquela que o impugnante, como é óbvio, defende.

Partindo do disposto no citado artigo 8º que permite “aos corpos administrativos, sem prejuízo do artigo 676º do Código Administrativo, instituir obras de carácter social e cultural em benefício dos seus servidores, bem como subsidiar instituição por estes fundadas que tenham aquele carácter” - o recorrente argumenta que ele visou o preenchimento de uma lacuna existente no Código Administrativo que não previa a possibilidade de criação pelas autarquias de serviços sociais e culturais dirigidos especialmente aos seus trabalhadores e que este é ainda hoje o único normativo que contempla a possibilidade de serem concedidos subsídios dentro e no seio da organização administrativa municipal.

Acrescenta que o disposto na alínea i) do nº 1 do artigo 51º do Decreto-Lei 100/84, de 29 de Março apenas disciplina a concessão de subsídios a entidades exteriores à Câmara e que o artigo 8º em causa, sendo uma norma especial não poderia ter sido afectada na sua vigência pela nova definição de

atribuição e competências municipais emergente da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro.

Sendo, assim, defende que deixa de ser pertinente a invocação do nº 2 do artigo 7º do Código Civil para fundamentar a revogação tácita do referido artº 8º, deslocando-se a discussão do problema para a previsão do nº 3 daquele artigo 7º e para a questão do confronto entre a lei especial e lei geral, uma vez que no mesmo se afirma que “a lei geral não revoga a lei especial”...

Por outro lado, sendo o artigo 8º do Decreto-Lei o único preceito, no nosso ordenamento jurídico que constitui base legal para a instituição de obras sociais ao nível dos municípios, a sua eliminação criaria desigualdades perante os funcionários da administração central criando àqueles um “estatuto de minoridade” que contraria o princípio da igualdade entre todos os funcionários. É que para os funcionários da administração central está especialmente prevista a possibilidade de instituição de obras sociais, no Decreto-Lei 194/91 de 25 de Maio.

Considerando-se, pois, indevidamente revogado o artigo 8º do Decreto-Lei nº 45 362, violar-se-ia, o princípio fundamental previsto no artigo 244º nº 2 da Constituição - aplicação aos funcionários e agentes da administração local dos regimes dos funcionários e agentes do Estado.

Que pensar desta perspicaz argumentação?

Diremos que - sem pormos em causa o brilho dos argumentos desenvolvidos - não nos convence.

Vejamos:

Na Administração, Pública, seja na Administração Central seja na Administração Local, a competência só pode ser conferida, delimitada ou retirada pela lei: é o princípio da legalidade da competência - neste sentido, Freitas do Amaral, no Curso de Direito Administrativo, I, pag 670 (Ed. Almedina, 1990).

No respeitante às autarquias locais por sua vez, os órgãos só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições

das respectivas autarquias - artigo 76º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março.

As atribuições das autarquias locais e as competências dos seus órgãos encontram-se fixados neste diploma 100/84, (com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei 18/91, de 12 de Julho) e que teve como objectivo rever o sistema instituído pela Lei 79/77, suprimindo as lacunas diversas, imperfeições técnico-jurídicas e deficiências de sistematização entretanto detectadas, numa óptica da efectiva consolidação e reforço de um poder local verdadeiramente autónomo e forte (cfr. o respectivo preâmbulo).

2.2.A Lei 79/77, de 25 de Outubro, já havia regulado de forma específica e autónoma todas as atribuições e competências dos órgãos autárquicos, revogando expressamente todos os artigos do Código Administrativo e do Decreto-Lei nº 701-A/76, de 29 de Setembro (- diploma que, em primeira linha, visou enquadrar as normas definidas na Constituição quanto à estrutura, competência e funcionamento dos órgãos das autarquias locais) e de forma global todas as disposições do mesmo Código e de outra legislação àquela data vigente que colidissem com o seu regime (cfr. o artigo 114º e nomeadamente o seu nº 3).

3.Resulta, assim, da publicação e vigência da Lei nº 79/77 a revogação global do instituto jurídico que até esse momento, vigorava para regular a estrutura, atribuições e competência dos órgãos autárquicos.

Perante situações como aquela que deixamos transcrita, em que uma lei revoga, de forma global, o regime jurídico anterior, não necessitamos de analisar cada uma das disposições para verificar da sua eventual contradição como afirma Pires de Lima e Antunes Varela, no seu Código Civil Notado, I, pags 56 edição de 1982, “não é necessário, em casos desta natureza, analisar disposição por disposição e verificar a incompatibilidade entre elas”. A publicação de uma lei com o objectivo de substituir inteiramente o regime que anteriormente vigorava faz necessariamente possuir que o legislador quis revogar inteiramente a legislação antes vigente.

Como escreve Ferrara, - pags 193, da Interpretação e Aplicação de Leis, tradução de Manuel Andrade - “a vontade abrogativa resulta duma

disciplina jurídica que se vem substituir a anterior, pela incompatibilidade do novo ordenamento com o antigo

A abrogação tácita verifica-se na medida da contrariedade.... onde, porém, esta contrariedade não tenha lugar, é possível a coexistência e penetração da lei anterior parcialmente revogada com a lei nova modificadora.

Acrescentando, depois, nem sempre ser “a incompatibilidade entre duas leis seguramente determinável” cita a propósito que “se uma lei geral se sucede a uma especial, normalmente aquela fica de pé, visto que pode coexistir com outra”.

Seria esta a solução para o caso em apreço na posição defendida pelo recorrente; o artigo 8º do Decreto-Lei 45 362, de 21 de Setembro de 1963, por ser uma norma especial escaparia a revogação global do regime anterior por poder coexistir com o novo.

Mas ressalvado o respeito devido por este entendimento que nas linhas essenciais já antes transcrevemos, não o acompanhamos.

Desde logo porque a matéria de apoio autárquico que de forma espacial, era regulada no citado artigo 8º passou a constar da Lei 79/77, de 25 de Outubro, nos artigos 17º, nº 1, alínea p) e 62º, nº 3, alínea g); o primeiro contemplando as competências da Freguesia e o segundo reportando-se às Câmaras Municipais.

Assim, de acordo com a Lei 79/77, os poderes que antes eram atribuídos aos corpos administrativos em geral pelo Decreto-Lei nº 45 362, seu artigo 8º passaram a pertencer, de forma concreta, à Freguesia e ao Município, bem como passou a ser diverso o critério de selecção das entidades elegíveis para beneficiarem de apoio autárquico, só podendo estes serem concedidos a entidades que, além de legalmente existentes prosseguissem fins de interesse público na autarquia.

O critério defendido na Lei 79/77, depende de pressupostos não só diferente do estatuído no artigo 8º do citado Decreto-Lei 45 362, mas, além disso, incompatíveis com este.

O que não surpreende.

A Lei 79/77 foi concedida e publicada quando já se defendia a actualização e reforço das atribuições do poder local, maiores regalias para os funcionários autárquicos, o romper com a desigualdade de benefícios entre estes e os funcionários da Administração Central que exercessem funções idênticas ou equiparadas, sendo indiscutível que os benefícios concedidos aos trabalhadores das autarquias de recursos reduzidos através do regime das suas reorganizações sociais eram inferiores aos dos benefícios sociais percebidos pelos funcionários da administração central, e inexistentes nas autarquias onde não tinham sido criados.

5. Passando agora a valorar o regime jurídico que vigora - e que é o actual - ao tempo da conta de gerência ora em apreço - na alínea i) do nº 1 do artigo 51º da Lei nº 100/84, na versão que lhe foi dada pela Lei 18/91 e que corresponde à alínea q) da sua versão primitiva consagra-se que a Câmara Municipal tem competência para “deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes que prossigam no município fins de interesse público”.

Daqui resulta que no período da gerência sob julgamento, tal como hoje só podem beneficiar de apoio autárquico as entidades e organismos que sejam legalmente existentes e prossigam fins de interesse público.

Na sequência deste entendimento no Acórdão nº 228/96, de 14 de Novembro, da 2ª Secção deste Tribunal, que temos acompanhado de perto, afirma-se (transcrevendo).

“No que concerne às OSPCML, na medida em que têm a natureza jurídica de associação - por isso que assentam num grupo de pessoas, os seus sócios, e têm um fim simultaneamente ideal e interessado mas, este, não económico - deveriam ter sido constituídas por escritura pública (vide o nº 1 do artigo 168º do Código Civil e o artigo 89º alínea g) do Código do Notariado) para terem personalidade jurídica (vide nº 1 do artigo 158º do Código Civil).

Além disso, essa escritura só produziria efeitos em relação a terceiros após a sua publicação em Diário da República (vide o nº 3 do citado nº 168º)

Não obstante o exposto, o facto das OSPCML estarem inscritas no Registo Nacional de Pessoas Colectivas permite - seguindo em critério mais de

equidade que de estrita legalidade - dirimir a responsabilidade dos gerentes pela concessão de subsídios às Obras Sociais sem que estas, rigorosamente, preencham o primeiro dos referidos pressupostos legais para poderem beneficiar de apoios autárquicos... (fim da transcrição).

6. Se deste modo podemos concluir no que respeita ao preenchimento do primeiro dos requisitos, o mesmo não poderá suceder quanto ao segundo: o da prossecução do interesse público pelos organismos ou entidades que queiram beneficiar do apoio autárquico.

O princípio da prossecução do interesse público tem consagração no nº 1 da artigo 266º da Constituição da República, nos seguintes termos: “A administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”.

Partindo desta noção constitucional Gomes Canotilho e Vital Moreira, a Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª Edição, pags 922, afirmam que o interesse público é um momento teleológico necessário a qualquer actividade administrativa: as autoridades administrativas, mesmo no uso de poderes discricionários, não podem prosseguir uma qualquer finalidade, mas apenas a finalidade considerada pela lei ou pela Constituição, que será sempre uma finalidade de interesse público”. (acabamos de citar).

Freitas do Amaral, por sua vez, em Direito Administrativo, Vol II, pag 36, ensina que o interesse colectivo, é o interesse geral de uma determinada comunidade, é o bem comum - na terminologia que vem já desde São Tomás de Aquino, o qual definia bem comum “aquilo que é necessário para que os homens não apenas vivam, mas vivam bem” (quod homines non solum vivant, sed bene vivant) (transcrevemos também).

É no autor acabado de referir e na obra e local acabados de destacar que se apoiou o acórdão antes referido ao escrever: “Com efeito embora não seja possível definir o interesse público de uma forma rígida e inflexível, “ne varietur”, a sua noção há-de traduzir sempre a existência de satisfação de necessidades colectivas; ele será sempre o interesse geral de uma comunidade”.

Tendo em consideração que os interesses visados pelas OSPHCML não podem assim ser denominadas uma vez que apenas podem prosseguir

os interesses dos seus associados - trabalhadores das CML e dos SMAS e sendo certo que tão só podem destinar-se a um conjunto restrito de cidadãos estão excluídos o interesse geral da comunidade isto é, o interesse colectivo.

Não são, em suma, entidades ou organismos que visem uma finalidade de interesse público.

7.Do exposto ressalta, a nosso ver com perfeita clareza, que existe incompatibilidade absoluta entre o estatuído no artigo 8º do Decreto-Lei nº 45 362, de 21 de Novembro de 1963 e os regimes vigentes a partir da Lei 79/77.

Sendo incompatíveis os regimes do ordenamento jurídico novo e do ordenamento que emergia do citado artigo 8º, é evidente também que foi correcta a interpretação que no acórdão impugnado se fez dos normativos aplicáveis e, além do mais, o apoio encontrado no nº 2 do artigo 7º do Código Civil.

IV DECISÃO

São termos em que, no Plenário da 2ª Secção deste Tribunal, se decide negar provimento ao recurso, julgando-o totalmente improcedente e, assim, confirmar o acórdão impugnado

O recorrente pagará os emolumentos devidos.

Publique-se no Diário da República

Notifique-se.

Lisboa, 27 de Fevereiro de 1997

Conselheiro Relator

Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Os Conselheiros

Alípio Duarte Calheiros

José Alves Cardoso

João Pinto Ribeiro

Manuel Raminhos Alves de Melo

José de Oliveira Moita

António José Mira Crespo

Ernesto Luís Laurentino da Cunha

Carlos Manuel Botelho Moreno

João Manuel Fernandes Neto

Fui Presente

Francisco Teodósio Jacinto

ACÓRDÃO Nº 50/97

CONTRATO ESCRITO - EXTEMPORANEIDADE - FISCALIZAÇÃO - INSTITUTO DA JUVENTUDE - MULTA - RECURSOS

SUMÁRIO:

A realização de despesas, não procedidas de contratos escritos, nos termos do artigo 8º, número 1, alínea b), do Decreto-Lei nº 211/79, de 12 de Julho, e à margem da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, assim como o irregular pagamento de subsídios, quando efectuado com dolo, constituem infracções financeiras graves, insusceptíveis de recondução à Resolução nº 5/96 - 2ª secção, de 8 de Fevereiro apesar de se tratar de uma conta de gerência relativa ao ano de 1993 e do consequente arquivamento de processo, por relevação de responsabilidades financeiras decorrentes de tais factos.

Conselheiro Relator
João Pinto Ribeiro

Proc. nº 272/93
Sessão de 1997.03.20

RECURSO Nº8/96

I EXPOSIÇÃO

1. Pelo acórdão nº 176/96, de 20 de Junho de 1996, votado em Subsecção da 2ª Secção deste Tribunal, foram os responsáveis pela conta de gerência do Instituto da Juventude, relativa ao período de 1 de janeiro a 1 de Novembro de 1993, condenados em multa nos termos seguintes:
 - José Luís Castanheira dos Santos, na quantia de 70 000\$00;
 - Nelson Joaquim de Sousa e Silva Cardoso, na quantia de 50 000\$00;
 - Maria Rodrigues da Silva Pires caiado, na quantia de 50 000\$00.

2. A condenação dos responsáveis, em resumo, ficou a dever-se, por um lado, à realização de três despesas nos montantes de 3 850 contos (*consultadoria*), 5 5440 contos (*spot para TV*) e 3 885 contos (*montagem de tectos*) que não foram precedidos da celebração dos correspondentes contratos escritos nos termos da alínea b) do n° 1 do art° 8° do Decreto-Lei n° 211/79 e sua submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, e por outro ao não cumprimento dos pressupostos constantes de um protocolo celebrado entre ANJE - e o Instituto quanto ao pagamento de uma prestação de 10 mil contos por conta de um subsídio de 30 mil contos concedido a fundo perdido àquela Associação (*inexistência de relatório de aplicação das verbas*).

3. Não se tendo conformado com a decisão, os responsáveis acima discriminados vieram impugnar a respectiva condenação, em 4 de Agosto de 1996, sob a forma de requerimento comum, incorrectamente dirigido, ao Exm° Senhor Director-Geral, e formalmente questionável que o seu conteúdo preencha os requisitos mínimos, legalmente exigíveis. Tal documento consta de fls. 2 a 4 dos autos, e dá-se aqui por inteiramente reproduzido.

4. A posição que assumem os recorrentes nas suas alegações, em resumo, é a seguinte:
 - a) Restringem o objecto do recurso à decisão que os condenam no pagamento das multas, não impugnando a matéria de facto em causa (perfeitamente comprovada nos autos por prova documental);

 - b) Quanto à sub-situação 8.4.2. (apoio financeiro à ANJE), continuam a insistir na posição anteriormente assumida, de que o apoio financeiro para a edificação da sede nacional da associação não pode deixar de ser entendido como a execução de decisões da tutela política, cuja legitimidade e legalidade consideram inquestionáveis;

 - c) No que respeita à sub-situação 8.1.1 (realização de despesas não precedidas de contrato escrito) invocaram a «impossibilidade prática de satisfazer os requisitos legais» e «requisitos burocrático-administrativos», bem como a urgência da concretização dos trabalhos em causa;

- d) Concluem os recorrentes por solicitar que seja reapreciado o Acórdão que os condena em multas.
5. Posteriormente, em 25 de Outubro de 1996, vieram os recorrentes apresentar alegações complementares, constantes do documento a fls. 41 a 43 dos autos.

Embora tal se verificasse fora do prazo legalmente admitido, e em rigor não devesse ser aceite como bem opina o Digno Magistrado do Ministério Público, dentro de um amplo espírito de dar aos recorrentes as maiores possibilidades de defesa, excepcionalmente foi mandado juntar aos autos o documento em causa. Neste, se acrescenta, em síntese, o seguinte:

- a) Nenhuma das irregularidades imputadas aos responsáveis foi praticada com dolo ou propósito de fraude;
- b) Tais irregularidades caíam no espírito da Resolução nº 5/96/TC - 2ª S. de 8 de Fevereiro, por cujos termos têm sido arquivados todos os processos que não enfermem de alcances, desvios e outras irregularidades graves;
- c) A decisão proferida no acórdão recorrido contraria a jurisprudência recente do Tribunal.
6. O ilustre Magistrado do Ministério Público no seu douto e bem elaborado parecer de fls. 36 a 39 dos autos, conclui que o presente recurso devia ser julgado improcedente, devendo ser mantida a decisão condenatória proferida na 1ª instância. E isto, porque em conclusão:
- a) Apesar das deficiências aludidas em 3, o requerimento de interposição do recurso permite conhecer das razões e do âmbito da discordância dos recorrentes, relativamente ao acórdão recorrido, devendo, pois, conhecer-se de objecto de recurso;
- b) Os recorrentes não põem em causa a matéria de facto dada como assente, no âmbito das sub-situações 8.1.2. e 8.4.2., apenas estribando a sua discordância na urgência que se verificava, na

«impossibilidade prática de satisfazer os requisitos legais» e «burocrato-administrativos» e, por outro lado, no entendimento con-forme o da tutela política;

- c) Conforme se encontra constitucionalmente estabelecido, é princípio elementar do Estado de Direito a subordinação da Administração à lei, competindo aos respectivos órgãos e agentes actuar em conformidade;
- d) As razões de urgência invocadas mostram-se totalmente descabidas e improcedentes, o mesmo acontecendo quanto ao pretensão cumprimento de decisões da tutela política;
- e) O douto acórdão recorrido fez correcta e integral aplicação da lei, motivo por que deverá ser mantido, nos seus precisos termos, negando-se provimento ao recurso.

7. E no supracitado parecer, o Exmo. Procurador-Geral Adjunto fundamenta as suas conclusões, a fls. 36 e seguintes, do modo que se segue:

1. Questão Prévia

Os recorrentes dirigem o recurso ao «Exmo. Senhor Geral do Tribunal de Contas» e concluem pedindo a reapreciação do acórdão em causa «certos do elevado sentido de justiça desse Tribunal».

Para além de o recurso não vir correctamente endereçado, questão essa facilmente ultrapassável, através do pertinente encaminhamento para a entidade competente (cf. fls. 2), suscitam-se dúvidas sobre se o conteúdo do requerimento de interposição satisfaz ou não os requisitos mínimos, legalmente exigíveis.

Efectivamente, (I) tal requerimento é totalmente omissivo, em matéria de conclusões, nas quais se indiquem, ao menos, as normas jurídicas violadas - cf. art^{os} 64^o e 77^o do Regimento aprovado pelo Dec. n^o 1831, de 17.8.1915, 2^o do Dec.Lei n^o 29174, de 24.11.1938 e 690^o n^{os} 1 e 3 do C.P. Civil, este subsidiariamente aplicável (regime idêntico vigora, como é sabido, no domínio do processo penal - art^o 412^o n^{os} 1 e 2 do C.P. Penal) - (II) do mesmo passo que a análise da respectiva funda-

mentação parece inculcar, à primeira vista, a ideia de estarmos mais perante uma exposição dirigida ao Exmo. Senhor Director Geral, por se «reputarem injustas e atentatórias do nosso prestígio enquanto gestores públicos», as multas aplicadas, do que uma verdadeira alegação, na qual se corporizem, como se mostra indispensável, as razões de facto e de direito que motivam a discordância da decisão proferida e justificam a sua anulação ou alteração - cf. o citado artº 690º nº 1 do C.P. Civil.

Ponderada a questão, entende-se que, apesar das deficiências aludidas, o documento apresentado permite conhecer das razões e do âmbito da discordância dos recorrentes, devendo, pois, conhecer-se do objecto do recurso, não se justificando a respectiva rejeição liminar, nem o convite à formulação de conclusões - citado artº 690º nº 2 do C.P. Civil.

Tal entendimento baseia-se no amplo exercício do direito de defesa, que de ser garantido às partes, em caso de aplicação de sanções, na opção, salvo em caso de obstáculo legal intransponível, por decisões de fundo, em lugar das de forma, e nas bem conhecidas, decorrentes do arrastar no tempo da conclusão da reforma da legislação atinente à tramitação processual, no Tribunal de Contas, situação esta ora em vias de ser ultrapassada - cf. a Proposta de Lei nº 51/VII, que aprova a Lei de Bases do Tribunal de Contas (D.A.R., nº 54, II Série - A, 3.7.96).

2. Questão De Fundo

2.1. Sub-Situação 8.1.2.

Os recorrentes não põem em causa a matéria de facto dada como assente, relativamente às três despesas em causa, as quais não foram precedidas, como se impunha, da celebração dos correspondentes contratos escritos - fls. 3.

Apenas alegam, em sua defesa, que «infelizmente» foram confrontados com «a impossibilidade prática de satisfazer os requisitos legais» e «os requisitos burocrato-administrativos» - fls 3 e 4.

Não deixa de se estranhar a defesa de um tal ponto de vista, certo que, como é sabido, é princípio elementar de um Estado de Direito, com expressa consagração constitucional (artº 266º nº 2 da Constituição da República), o da subordinação da administração à lei.

E essa estranheza será ainda maior se tivermos presente que para dispensa de contrato escrito, quanto à situação referida em 8.1.2.1. do douto acórdão recorrido, se invocou, na altura o disposto no artº 8º nº 2, b) do Dec-Lei nº 211/79, de 12.7, então vigente, ou, como mais explicitamente se deixou referido a fls. 495 do processo apenso, «pressupôs, em nosso entendimento, que se tratasse de entregas imediatas».

Mas, afinal, a razão agora já é outra, e teve antes a ver com a ser a «extrema urgência» da consultoria em questão.

Como é por demais óbvio, a urgência invocada, a propósito dessa e das restantes despesas, não se mostra comprovada e, mesmo que o estivesse, tal urgência não era susceptível de afastar o regime a propósito fixado no citado Dec-Lei 211/79.

A entender-se de outra forma, ou seja que a urgência releva fora dos casos excepcionais previstos na lei, e mesmo sem prévio reconhecimento de entidade competente, seríamos conduzidos a que, na prática, o regime legalmente estabelecido, em matéria de aquisição de serviços e bens e da atinente fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas, só será observado quando tal fosse julgado oportuno, o que viola os princípios e as regras mais elementares e acarretaria uma autêntica subversão do sistema.

2.2. Sub-Situação 8.4.2.

Insistem os recorrentes na tese, já apresentada com a sua resposta, antes da prolacção do acórdão recorrido (fls. 497 do processo), de que o apoio financeiro à ANJE, para a construção da sua sede social, «não pode deixar de ser entendido como a execução de decisões da tutela política, cuja legitimidade e legalidade consideramos inquestionáveis».

Tal tese mostra-se, porém, totalmente improcedente, como se demonstra, de forma incontestável e com elevado sentido de pedagogia, nesse douto acórdão - cf. designadamente, fls. 16 a 25-27.

Compreende-se que os recorrentes se queixam de que as sanções aplicadas afectam o seu «prestígio enquanto gestores públicos».

Não é isso, porém, que ora está em causa, mas sim a questão de saber se o Tribunal, ao aplicá-las actuou ou não em conformidade com a lei.

E a resposta a essa questão é, inquestionavelmente, afirmativa.

Se daí resulta algum prejuízo para a carreira dos recorrentes, os mesmos só se podem queixar de si próprios e tirar as ilações que se impõem, em termos de futuro.

8. Quanto às alegações complementares que os recorrentes apresentaram, e a que se alude no ponto 5, o Digno representante do Ministério Público assume a posição seguinte a fls. 45 dos autos:

8.1. Interposto recurso do duto acórdão nº 17/96 (fls 5 a 29), em 4.8.96, os recorrentes vieram apresentar alegações complementares, em 25.X.96, numa altura em que, cumprido o disposto no parágrafo 3º do artº 2 do Dec-Lei nº 29 174, estavam em curso os trâmites atinentes à prolação do acórdão final.

Acontece que, como se refere a fls. 2-A, o prazo para o recurso terminou em 16.X.96 - cf. artº 2º, parágrafo 2º do citado Dec-Lei nº 29 174.

Como é sabido, as alegações respectivas deverão de ser apresentadas, dentro do prazo fixado na lei, não sendo permitido às partes, ressalvados os casos excepcionais expressamente previstos, fazê-lo, após o seu decurso, quer em via principal, quer complementarmente.

Tal é o que decorre do regime fixado nas normas dos artºs 147º e 145º nº 3 do C.P. Civil, as quais se mostram subsidiariamente aplicáveis, e de princípios tão elementares como são os atinentes à fixação do objecto do recurso, na respectiva alegação e nas correspondentes conclusões (artº 690º nºs 1 e 3 do C.P. Civil), aos poderes de cognição do tribunal e à estabilidade da instância.

Só assim não seria, caso se verificasse alguma das hipóteses a que alude o artº 706º do C.P. Civil - junção de documentos ou de pareceres, o que está totalmente fora de questão.

Em tais condições, não sendo o acto praticado permitido por lei, sou de parecer que deverão desentranhar-se as alegações complementares de fls. 41 a 43 e entregá-las aos recorrentes.

8.2.A não se entender assim, mantém-se, nos seus precisos termos, o parecer que emitimos a fls. 36 a 49, certo que:

- a) Carece de qualquer fundamento a aplicação da Resol. Nº 5/96 ao caso dos autos;
- b) Como correctamente se decidiu no douto acórdão recorrido, os ora recorrentes actuaram, nos casos que determinaram as suas condenações, com dolo e não com mera culpa - cf. o teor de fls. 20-21 e 25-27, quanto às sub-situações 8.1.2. e 8.4.2, respectivamente.

Exemplos de conduta meramente culposa são, aqueles a que se reportam as sub-situações 8.1.1, 8.1.3 e 8.4.1 - fls. 19-20, 22-23 e 24-25 - tendo aí, ao contrário do que poderá acontecer nas que são objecto do recurso em apreço, ocorrido a relevação das atinentes responsabilidades, nos termos do artº 50º da Lei nº 86/89, de 8.9.

- c) Contrariamente ao que pretendem os recorrentes, a jurisprudência que vem invocada em nada põe em causa a orientação seguida no acórdão recorrido.

II APRECIÇÃO

- 9. Cumpre apreciar e decidir do recurso interposto pelos responsáveis acima identificados em 1, expressamente admitido por despacho do relator, e no qual também se decidiu pela sua tempestividade.

10. A análise clara, bem fundamentada e exaustivamente desenvolvida pelo ilustre magistrado do Ministério Público, no seu parecer crítico às alegações dos recorrentes, tal como ficou integralmente reproduzida, e que recolhe a nossa total adesão, dispensa-nos, por inútil, de acrescentar quaisquer outras considerações para podermos bem decidir do recurso.

III DECISÃO

11. Nos termos expostos, o Tribunal de Contas, reunido em Plenário da sua 2ª Secção decide:

- a) Julgar **improcedente** o recurso interposto por José Luís Castanheira Santos, Nelson Joaquim de Sousa e Silva Cardoso e Maria Rodrigues da Silva Pires Caiado do Acórdão nº 176/96, de 20 de Junho de 1996, tirado em Subsecção da 2ª Secção, Processo nº 273/93, por não aprovado;
- b) **Manter a decisão da condenação em multas** que havia sido proferida em 1ª instância;
- c) Fixar os emolumentos, por cada um dos recorrentes, nos termos da alínea b) do nº 1 do artº 16º do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Notifiquem os recorrentes

Tribunal de Contas, em 20 de Março de 1997.

O Conselheiro Relator

João Pinto Ribeiro

Os Conselheiros Adjuntos

Manuel Raminhos Alves de Melo

António José Mira Crespo

Ernesto Luís Laurentino da Cunha

Carlos Manuel Botelho Moreno

José de Oliveira Moita

João Manuel Fernandes Neto

Arlindo Lopes de Almeida

Alípio Duarte Calheiros

José Alves Cardoso

Fui Presente

Carlos Alberto Morais Antunes

JULGAMENTO DE CONTAS E AUDITORIAS

ACÓRDÃO Nº 4/97

CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS - IRREGULARIDADE FORMAL - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

SUMÁRIO:

As irregularidades meramente formais, designadamente as con-
substanciadas em diferenças de classificação, sem repercussão no
valor global de cada uma das folhas a que respeitam, não são sus-
ceptíveis de determinar responsabilidade financeira.

Conselheiro Relator
José Alves Cardoso

Proc. nº 4/95
Sessão de 1997.01.16

ACÓRDÃO

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO COMÉRCIO EXTERNO

Acordam, em subsecção da 2ª Secção, os Juizes do Tribunal de Contas:

1. Em cumprimento do Programa de Fiscalização para o Ano de 1994, aprovado pelo Tribunal de Contas em sessão plenária da 2ª Secção, de 15 de Dezembro de 1993, procedeu-se à presente verificação “in loco” no Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Comércio Externo.
2. O Secretário de Estado Adjunto e do Comércio Externo - SEACE - coadjuvava o Ministro do Comércio e Turismo no exercício das suas funções, nos termos do disposto no artº 20º do Decreto-Lei nº 451/91, de 4 Dezembro, actualizado pelo Decreto-Lei nº 185/92, de 25 de Agosto - Orgânica do XII Governo Constitucional.

O cargo foi extinto pelo Decreto-Lei nº 33/94, de 8 de Fevereiro - alteração à Orgânica do XII Governo Constitucional - que, no seu artº 20º, veio consignar que o Ministro do Comércio e Turismo passava a ser coadjuvado no exercício das suas funções pelo Secretário de Estado do Turismo e pelo Secretário de Estado do Comércio.

Este diploma, de acordo com o estabelecido no seu artº 2º, produziu efeitos desde 7 de Dezembro de 1993.

O regime, a composição e orgânica dos Gabinetes dos membros do Governo foram definidos pelo Decreto-Lei nº 262/88, de 23 de Julho.

3. A inclusão desta acção no PF/94 teve como objectivo dar cumprimento ao ciclo de cobertura de fiscalização dos serviços sujeitos à jurisdição do Tribunal.

E, de acordo com o plano de acção traçado, visou essencialmente apreciar a legalidade dos actos praticados, bem como averiguar da regularidade e legalidade das despesas efectuadas durante a gerência de 1993, nomeadamente, no tocante às seguintes rubricas de classificação económica:

01.01.00 - Remunerações certas e Permanentes

01.01.03 - Pessoal Contratado a Prazo

01.01.06 - Pessoal em Qualquer Outra Situação.

4. O desenvolvimento da acção foi previamente estabelecido na informação CC 10/34/94 e teve em conta a já referida extinção do Gabinete do SEACE, pelo que não se procedeu ao levantamento dos circuitos instituídos.

Nestas circunstâncias, a metodologia adoptada foi a seguinte:

4.1 Na Secretaria-Geral do Ministério do Comércio e Turismo (SGMCT):

- reunião com os dirigentes, a fim de lhes dar conhecimento do âmbito e objectivos da acção;

- Verificação e conferência da documentação de despesa, relativa às rubricas seleccionadas, bem como de elementos constitutivos dos processos individuais do pessoal afecto ao Gabinete.

4.2 Na 9ª Delegação-Geral da Contabilidade Pública (DGCP):

- Conferência e certificação da informação recolhida na Secretaria-Geral.
5. A conferência da documentação de despesa foi de alguma forma dificultada pelas muitas correcções efectuadas pela Secretaria-Geral nas folhas de vencimentos processadas pelo Instituto de Informática, com vista a rectificar erros de classificação.

Contudo não se registaram quaisquer outras limitações ao desenvolvimento do exame, sendo de realçar a boa colaboração prestada não só pelos dirigentes como por todos os funcionários em geral.

6. Na fase de apreciação do seu bem elaborado relatório, a equipa de auditores começou por uma análise da execução orçamental, tendo verificado que a dotação inicial prevista para o Gabinete do SEACE, no Orçamento do Estado para 1993, foi de 113 070 contos e que, após várias alterações orçamentais, o orçamento final se situou nos 106 183 contos.

Em relação às rubricas seleccionadas, a DGCP autorizou e liquidou as importâncias discriminadas no quadro seguinte:

(Contos)

<i>CL.EC.</i>	<i>DOTAÇÃO UTILIZ.</i>	<i>ILÍQUIDO AUTORIZ.</i>	<i>REPOSIÇÕES</i>	<i>LIQUIDO AUTORIZ.</i>	<i>SALDO</i>
01.01.06 - Pessoal contrat. a prazo	2 779	1 674,904	30.004	1 644,900	1 1343,100
01.01.06 - Pessoal em qq outra situação	6 917	6 142,876	60.984	6 081,892	835,108

Em seguida, a equipa procedeu ao exame das folhas do pessoal afecto ao Gabinete, tendo em vista a sua composição e as remunerações auferidas.

Por fim, os auditores debruçaram-se sobre as dotações seleccionadas, examinando as folhas, com as respectivas autorizações, bem como a respectiva documentação suporte.

7. Após a apreciação, a equipa de auditores formulou as seguintes conclusões:
 - 7.1 Em matéria de execução orçamental, verificaram-se divergências entre os valores apurados na Secretaria Geral e os recolhidos na 9ª Delegação da DGCP;
 - 7.2 Foi indevidamente atribuído um abono mensal para despesas de representação a uma adjunta do Gabinete;
 - 7.3 Até Março de 1993, os contratos de prestação de serviços celebrados ao abrigo do Decreto-Lei nº 262/88, de 23 de Julho, não foram submetidos a Visto do Tribunal de Contas;
 - 7.4 O procedimento utilizado pelo Gabinete, ao atribuir uma remuneração equivalente à de secretária ao pessoal que prestava “apoio administrativo”, não foi o mais adequado, dada a limitação ao número de secretários pessoais imposta pelo Decreto-Lei nº 262/88, de 23 de Julho.
8. Em matéria de recomendações, a equipa optou por não fazer qualquer sugestão, atendendo a que o Gabinete já se encontra extinto, propondo apenas o envio do relatório à SGMCT e à 9ª Delegação da DGCP.
9. Distribuído o processo, foram ouvidos os responsáveis, nos termos do artº 30º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, tendo o Senhor Secretário-geral do Ministério do Comércio e Turismo apresentado a resposta junta a fls. 78, que aqui se dá como reproduzida para todos os legais efeitos e que os Técnicos da Direcção-Geral deste Tribunal condensaram nos mapas de fls. 72 e 73.
10. O Exmo Procurador-Geral Adjunto, após Ter promovido e obtido alguns esclarecimentos sobre a questão suscitada nas conclusões do rela-

tório e relativa às despesas de representação de uma Adjunta do Gabinete, emitiu o seu douto parecer final de fls. 113, no qual entendeu que, em face dos esclarecimentos e da documentação recebidos, os abonos pagos a esta Adjunta tinham sido <<regulares e lícitos>>.

11. Corridos os vistos dos Juizes Conselheiros Adjuntos, cumpre apreciar e decidir:

11.1. Em relação às divergências de valores, em matéria de execução orçamental (item 7.1), o Senhor Secretário-Geral esclareceu que de dever ao facto de a Secretaria-Geral ter cabimento os descontos dos beneficiários para a Segurança Social na mesma rubrica que suportou os abonos (no caso dos subsídios de férias e de Natal, a 01.01.11 e, no caso do adicional à remuneração, a 01.02.05-x) e a 9ª Delegação da DGCP Ter feito incidir tais descontos sobre as rubricas 01.01.03 e 01.01.6.

Estas explicações correspondem às que a equipa de auditores apurou e descreveu nos pontos 2.3.1 e 2.3.2 do seu relatório. E, como a mesma equipa acrescenta, estas divergências não tiveram qualquer repercussão no valor global de cada uma das folhas a que respeitam, uma vez que se tratou apenas de diferenças de classificação.

Estamos, assim, em presença de uma irregularidade meramente formal que não é suscetível de consubstanciar responsabilidade financeira.

11.2. No tocante ao abono de despesas de representação mencionado em 7.2, o seu pagamento encontra-se devidamente fundamentado na lei como bem se demonstra no Parecer da Consultadoria Jurídica da DGCP junto, a fls. 109 a 112, no seguimento das diligências promovidas pelo Exmº Procurador-Geral Adjunto, assim como no Parecer nº 47/92 da Procuradoria-Geral da República aí citado.

11.3. Os contratos de prestação de serviços, referidos em 7.3, não foram submetidos a Visto do Tribunal de Contas, porquanto este Tribunal tinha devolvido à Secretaria-Geral do Ministério, através do ofício nº 11 307, de 10 de Julho de 1990, um processo da mesma natureza, com indicação de “não estar sujeito a Visto face ao disposto na alínea a) do artº 14º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro”.

Todavia, logo que informado pela 9ª Delegação da DGCP, através do ofício junto a fls. 41 e 42, de que “a posição actual do Tribunal de Contas é a de que tais contratos estão sujeitos a Visto”, o Senhor Secretário-Geral passou de imediato a submetê-los à fiscalização prévia deste Tribunal.

Verifica-se, assim, que a referida omissão não se deveu a dolo e que as razões apontadas justificam plenamente a relevação da eventual responsabilidade financeira, nos termos do disposto no artº 50º da Lei nº 86/89, de 8 de setembro, pelo que seria inútil a instauração de qualquer processo tendente a efectivar tal responsabilidade.

11.4. Finalmente, em relação ao procedimento descrito em 7.4, verifica-se que, na verdade, foi requisitada a uma empresa privada, para prestar apoio administrativo no Gabinete, uma funcionária à qual foi paga uma remuneração “equivalente à de secretária pessoal”, quando os dois lugares de secretária pessoal previstos no nº 2 do artº 5º do Dec.Lei nº 262788, de 23 de Julho, já se encontravam preenchidos.

Todavia, não existem quaisquer suspeitas de que, sendo paga desse modo, auferisse mais do que era permitido por lei.

Assim, embora o procedimento não tenha sido, sob o ponto de vista formal, o mais indicado, não se verificam razões de natureza substancial que justifiquem maior indagação sobre a eventual existência de responsabilidade financeira. Por isso, impõe o princípio da economia processual que se não determinem.

E, uma vez que foi extinto o Gabinete, não se justifica já qualquer recomendação.

12. Pelo exposto, concluem e acordam no seguinte:

12.1. Considerar que a acção de fiscalização atingiu exemplarmente os objectivos visados;

12.2. Concordar, em geral, com as conclusões formuladas no relatório, com excepção da indicada em 7.2;

12.3. Não determinar a instauração de qualquer processo de efectivação de responsabilidade;

12.4. Não formular qualquer recomendação;

12.5. Determinar o envio de cópias deste acórdão e do relatório ao Senhor Secretário de Estado do Comércio.

Notificações e diligências devidas.

Sem emolumentos.

Aprovado na sessão de 16 de Janeiro de 1997.

Conselheiro Relator

José Alves Cardoso

Os Conselheiros Adjuntos

Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Manuel Raminhos Alves de Melo

Fui Presente

Carlos Alberto Morais Antunes

ACÓRDÃO Nº 13/97

CITAÇÃO - CONTA DE GERÊNCIA - OMISSÃO - MUNICIPIO - PENDÊNCIA DO PROCESSO - PROCESSO DE MULTA - PROVA DOCUMENTAL

SUMÁRIO:

Incorre em multa o Presidente da Câmara que, ao longo de 14 meses, violou gravemente o dever legal de colaboração para com o Tribunal de Contas ao não prestar as informações que, reiteradamente, lhe eram solicitadas por este.

Conselheiro Relator
Carlos Manuel Botelho Moreno

Proc. nº 2/96
Sessão de 1997.01.23

ACÓRDÃO

I

Os factos

Mostram os autos que:

1. Em 30.9.96 foi instaurado o presente processo de multa contra **JAIME CARLOS MARTA SOARES**, Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares;

2. A instauração do processo teve por base os seguintes factos:

2.1. Em 7.11.95, foi, dirigido ao Presidente da Câmara acima identificado o ofício nº 16780 a solicitar-lhe diversos esclarecimentos necessários ao Processo nº 2680/84, relativo à conta de gerência de 1984 daquela au-

tarquia, por determinação do Conselheiro Relator deste processo, como era explicitamente referido no ofício;

2.2. Em 31.1.96, quase três meses transcorridos, o referido Presidente da Câmara, pelo seu ofício nº 508, informou o Tribunal do seguinte:

“Tem o signatário **plena consciência de que se torna imperiosa a resposta a esse Tribunal ...**”.

“Porém, dificuldades de natureza administrativo/estruturais não permitiram ainda que esta Câmara respondesse com a **celeridade desejada**”.

“Contudo, ... foi determinada a **colocação em exclusividade absoluta duma funcionária**, a mais qualificada, por forma a que, tão breve quanto possível, sejam emitidas a esse Tribunal as respostas que os processos requirem” (os sublinhados são nossos);

2.3. Em 30.4.96, isto é decorridos já três meses sobre a remessa pelo Presidente da Câmara do ofício citado no número anterior, e na sequência de novo despacho do Conselheiro Relator do processo de conta nº 2680/84, foi expedido novo ofício, com o nº 8688, a **insistir pela resposta** ao anteriormente enviado e referenciado acima em 2.1.

2.4. Em 11.6.96., isto é transcorridos **mais de 7 meses sobre a remessa do primeiro ofício do Tribunal**, mais de 5 meses sobre o ofício do Presidente da Câmara referido em 2.2., e quase mês e meio sobre a insistência do Tribunal mencionada em 2.3 foi, de novo e mediante novo despacho do Conselheiro Relator, oficiado ao Presidente da Câmara - ofício nº 12355 - voltando-se a insistir pela sua resposta, num prazo de 20 dias, tendo-se ainda acrescentado, neste mesmo ofício, que o Conselheiro Relator do processo da conta nº 2680/84 havia encarregado “de informar que a **não prestação das informações pretendidas implicará a instauração de processo de multa** nos termos da alínea e) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro” (o sublinhado é nosso);

3. O presente **processo de multa** correu seus termos e o Presidente da Câmara, pelo ofício nº 19533, de 30.10.96, foi citado para, no prazo de 10 dias úteis, querendo-o, “alegar o que tiver por conveniente e apresentar as

pertinentes provas àcerca da conduta manifestamente omissa que lhe é imputada no presente processo de multa”.

4. Àquela citação respondeu o Presidente da Câmara, pelo seu ofício nº 3570, de 11.11.96, nos seguintes termos, que, aliás, se reproduzem quase na íntegra:

4.1. “Tem esta Câmara Municipal vindo a informar esse Tribunal de que independentemente do ajustamento feito nos serviços com vista à regularização das contas de gerência dos anos acima referenciados (e os anos acima referenciados são, segundo aquele ofício, e citamos também “Ausência de respostas/conta de gerência 87, 92, 93”), o facto é que **esses trabalhos foram interrompidos** em consequência do envolvimento a que os mesmos estiveram sujeitos, desde Março a Setembro de 96 no **apoio às inspecções da I.G.A.T. e da I.G.F.**, estando como é natural completamente ocupados a dar esse apoio”.

E acrescenta o Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares que “**esta situação foi aliás dada a conhecer a esse Tribunal** pelos ofícios nºs. 1805, 96/05/27, 2345, de 96/07/16 e 2753 de 96/08/28”.

4.2. “Acrece que qualquer das respostas a fornecer ... tem subjacentes **tarefas** que pela sua natureza são **morosas**, que se traduzem na recolha de dados, alguns deles recuados no tempo, conferências, acertos a fazer, etc. cujo final é sempre imprevisível”; e prossegue afirmando que “**não é possível**”, além disso, “**tratar um ano económico, sem se ter visto o anterior**, dada a flexibilidade que pode existir nos dados a trabalhar” (os sublinhados são nossos);

4.3. Na sua resposta o Presidente da Câmara não deixa, novamente, de “**reiterar ... todo o empenhamento que esta Câmara põe na regularização destas situações**, afastando a ideia que tenha havido ou que haja **conduta omissiva**, existindo sim **alguma insuficiência funcional**”, de apelar à “compreensão ... na convicção de que ultrapassados os obstáculos iniciais, accionadas de novo as diligências necessárias, serão dadas caso a caso e **dentro do mais curto espaço de tempo** as respostas pretendidas a esse Tribunal”.

E termina sugerindo um **“contacto pessoal”** “tendo em vista um melhor esclarecimento da situação” (os sublinhados são nossos).

5. À vista da resposta do Presidente da Câmara à citação feita no corrente processo de multa, o Relator deste processo ordenou aos serviços que informassem, designadamente, se os ofícios mencionados na resposta acima transcrita tinham dado entrada no Tribunal e se os mesmos continham matéria com relevo para o presente processo por se referirem, porventura, aos elementos anteriormente solicitados relativos à conta de gerência de 1984;

6. Em resumo, informaram os serviços, no processo, que aqueles ofícios tinham dado entrada no Tribunal, mas que não respeitavam às várias faltas de resposta referentes aos pedidos vários - para suprir deficiências atinentes à conta de 1984, as quais haviam originado o presente processo de multa; tais ofícios reportavam-se tão só a problemas relativos às contas de 1987, 1992 e 1993.

Acrescentaram ainda os serviços **“que a falta de resposta por parte da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares aos ofícios do Tribunal de Contas tem sido uma constante ao longo de vários anos, com início no ano de 1991”**.

7. Não obstante o que precede, o Relator deste processo de multa, deferindo promoção do Digno Agente do Ministério Público, mandou, **uma vez mais, oficiar ao Presidente da Câmara** - ofício nº 22371, de 13/12/96 -, afim de **“providenciar no sentido de serem prestados esclarecimentos relativamente à gerência de 1984”**, que haviam sido, várias vezes, solicitados anteriormente, tendo, neste ofício, sido **feita expressa menção** ao nº do processo da **conta de gerência de 1984 e aos anteriores ofícios que continuavam sem resposta**. Fixou-se ao Presidente da Câmara um prazo de **15 dias úteis para responder**, tendo-se acrescentado ainda o seguinte: **“disponibilizando-se a Contadoria, até final do prazo, para prestar os esclarecimentos necessários, caso sejam pedidos”** (os sublinhados são nossos).

8. Dada vista do processo ao Exm^o Procurador Geral Adjunto emitiu o mesmo o seguinte **parecer final**:

“Atendo-me aos factos que determinaram a instauração do presente processo ... considerando que nem a solicitação feita já no curso deste processo, após a citação, teve resposta, o que revela, ex abundanti, que as afirmações de disponibilidade para colaborar com este Tribunal não têm a menor tradução prática, sendo intolerável que desde 1995 reiterados pedidos de informações continuem sem a resposta devida, perturbando o normal exercício das competências deste Tribunal ligadas à análise e julgamento das contas de gerência, vistos os art^{os} 48^o, 1, e) e 2 da Lei n^o 86/89 e 71^o C.P., emite-se o seguinte parecer:

- a) O Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares deverá ser sancionado com multa;
- b) O montante dela deverá situar-se entre a metade e os 2/3 do máximo legal”.

9. Os Exm^{os} Conselheiros Adjuntos tiveram vistas dos autos.

II Apreciação

10. A abundante e pormenorizada descrição dos factos constante do processo e repetida neste acórdão prova à saciedade que o Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares, **JAIME CARLOS MARTA SOARES**, que subscreveu ele próprio todos os ofícios que dirigiu a este Tribunal contendo sucessivas desculpas, mas também sucessivas e renovadas promessas de resposta, no mais curto prazo, a todas as questões do Tribunal, não obstante todas as oportunidades que lhe foram dadas, incluindo a que já no decurso deste processo de multa lhe foi concedida para colaborar com esta Instituição **não só não quis fornecer os elementos solicitados, como teve perfeita consciência da gravidade do seu procedimento.**

11. Decorrida que vai a primeira metade do mês de Janeiro de 1997, constata-se que o Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares, **ao fim de 14 meses** de troca de correspondência, após a remessa de **3 ofícios do Tribunal** a pedir o envio de elementos necessários ao Processo da conta de gerência de 1984, depois de uma **citação em processo de multa**, originado precisamente pelo não fornecimento de tais elementos, que lhe haviam sido sucessivamente pedidos, não obstante uma **nova oportunidade** que lhe foi dada, já na **pedência do processo de multa**, para que fornecesse os referidos elementos, disponibilizando-se os serviços do Tribunal a dar-lhe ajuda se necessária; ao fim de 14 meses, dizíamos, constata-se que, apesar da consciência plena da imperatividade e urgência em fornecer a este Tribunal os elementos que lhe foram pedidos a partir de 7/11/95, reconhecidas por escrito e desde a primeira resposta que deu, pelo próprio Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares, **nem aqueles elementos foram fornecidos, nem o ofício deste Tribunal nº 22371, de 13/12/96**, expedido após a resposta à citação neste processo de multa, como última oportunidade e última esperança de levar o dito Presidente a colaborar com o Tribunal, obteve qualquer resposta.

12. Fica, pois, sobejamente provado documentalmente que o Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares, **JAIME CARLOS MARTA SOARES**, não prestou ao Tribunal as informações que insistentemente lhe foram pedidas, até no decurso do presente processo de multa, tendo o seu comportamento, aliás assumido com plena consciência da respectiva gravidade, atingido os limites do intolerável. Afinal as promessas de colaboração imperativa e breve com que o Presidente da Câmara entreteve o Tribunal ao **longo de 14 meses**, mais não traduziram, comprovam-no os autos à saciedade, do que meros expedientes dilatatórios, promessas feitas para não cumprir, porventura na senda do ditado popular que, com sabedoria antiga, reza que “com papas e bolos se enganam os tolos”.

É preciso colocar um ponto final a este comportamento, intolerável e inadmissível, contrário aos mais elementares deveres de cooperação de um Presidente de Câmara para com o Tribunal de Contas, contrário ao dispositivo legal da alínea e) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

III

Decisão

13. Nestes termos, acordam os Juizes da Subsecção da 2ª Secção do Tribunal de Contas em condenar JAIME CARLOS MARTA SOARES, Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares, pela prática da infracção descrita na alínea e) do artº 48º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, na multa de 125 000\$00 - cento e vinte e cinco mil escudos.

Emolumentos 1500\$00 - mil e quinhentos escudos.

Notifique

Tribunal de Contas, em Sessão de 23 de Janeiro de 1997

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

Carlos Manuel Botelho Moreno

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

José de Oliveira Moita

João Manuel Fernandes Neto

ACÓRDÃO Nº 23/96

APOSENTAÇÃO - BAIRRO FISCAL - DESSÃO DE FUNÇÕES - TERMO DE TRANSIÇÃO - TESOURARIA DA FAZENDA PÚBLICA - TESOUREIRO

SUMÁRIO:

1. Nos termos previstos pelo artigo 74º, do Decreto Lei nº 519-A1/79, de 29 de Dezembro, o exactor cessa impreterivelmente funções, no dia em que for publicitado em Diário da Republica o despacho desligando-o do serviço.
2. Irrelevante se torna pois a sua permanência efectiva na gerência da tesouraria, funções que, a partir daquele facto, estão cometidas por lei ao tesoureiro subgerente.
3. Apesar de irregulares, tais actuações, na medida em que não perturbem a conferência e liquidação da conta, nem tão pouco o controlo e fiscalização financeira do cofre ou o julgamento da respectiva conta, não deverão obstar ao julgamento de quitação.

Conselheiro Relator
Manuel Alves de Melo

Proc. nº 109/92
Sessão de 1997.02.20

ACÓRDÃO

I Proceder-se a julgamento da conta de gerência da responsabilidade **MANUEL DE OLIVEIRA BEÇA QUINTÃO**, na qualidade de tesoureiro gerente efectivo da *Tesouraria da Fazenda Pública do 4º Bairro Fiscal de Lisboa*, no período de 1 de Janeiro a 5 de Abril de 1992.

II O processo encontra-se instruído com os documentos necessários ao seu julgamento e pelo seu exame conclui-se que o resultado da gerência foi o que consta do seguinte ajustamento:

DÉBITO

<i>Saldo de abertura</i>	603 232 122\$50
<i>Recebido na gerência</i>	<u>7 881 656 012\$50</u>
	8 484 888 135\$00

CRÉDITO

<i>Saído na gerência</i>	4 642 202 867\$00
<i>Saldo de encerramento</i>	<u>3 842 685 268\$00</u>
	8 484 888 135\$00

O saldo de abertura foi apurado administrativamente nos termos do artº 16º do Decreto nº 26341, de 7 de Fevereiro de 1936, em virtude de a conta anterior ainda não ter sido julgada.

O débito está comprovado pelos documentos de **fls. 5 a 8 e 13 a 15** e o crédito demonstra-se com os documentos de **fls. 9 a 12 e 16 a 19**.

III A Contadoria informa que esta gerência é a última do responsável em virtude de ter sido abrangido pelo Estatuto de Aposentação, como consta do termo de transição a **fls. 21** dos autos, que a gerência em causa não abrange quaisquer outras responsabilidades pelas quais o exactor tenha de prestar contas a este Tribunal, como decorre do documento a **fls. 36**, que todas anteriores responsabilidades foram julgadas quites por acórdãos transitados em julgado, excepto as contas de gerência relativas aos anos de 1988 e 1990, que foram devolvidas ao serviço por deliberações do Tribunal tomadas, respectivamente, a 5 de Janeiro de 1990 e 31 de Janeiro de 1991, conforme consta do documento a **fls. 28 e 29** e que na Contadoria não se encontra pendente qualquer recurso respeitante a este exactor.

A Contadoria com vista à liquidação da presente conta efectuou diversas diligências, procurando esclarecer as divergências encontradas na fase administrativa, acabando por concluir que a respectiva **Direcção Distrital de Finanças e a Direcção-Geral do Tesouro** prestaram os esclarecimentos solicitados. ficando desse modo sanadas as divergências detectadas.

Verifica-se que toda a documentação que integra a presente conta foi assinada por Manuel de Oliveira Beça Quintão que à data da elaboração da referida documentação - 5 de Abril de 1992 - já se encontrava desligado do serviço por aposentação, por despacho de 11 de Março de 1992, publicado no Suplemento ao Diário da República, II Série nº 79, de 3 de Abril do mesmo ano, e que o Termo de Transição se encontra datado de 6 de Abril de 1992.

IV O Exm^o Procurador-Geral Adjunto, no seu douto parecer de fls. 52 v dos autos, opina no sentido de nada ter a opor ao julgamento de quitação.

V Dada a natureza da questão suscitada, dispensam-se os vistos dos Exm^{os}. Adjuntos.

VI Cumpre, pois apreciar e decidir sobre a questão em aberto, antes afluada e que passamos a concretizar.

Assim, o facto do responsável ter sido desligado do serviço por aposentação conforme despacho de 11 de Março de 1992, da Direcção-Geral do Tesouro, publicado no Suplemento ao Diário da República, II Série, nº 79, de 3 de Abril de 1992, revela que o exactor desligado do serviço nesta data se manteve em exercício até 5 de Abril daquele ano e assinou neste dia a documentação que integra a conta em apreço.

Estes factos violam o disposto no artº 74º do Decreto-Lei nº 519-A1/79, de 29 de Dezembro, que determina que no dia em que o exactor cessa as suas funções por ter sido desligado do serviço a gerência da tesouraria “é cometida ao tesoureiro subgerente ou ao tesoureiro adjunto, mediante termo de transição”.

Essas funções cessaram no dia da publicação no Diário da República do despacho de aposentação, independentemente do visado ter continuado de facto a assumir responsabilidades.

Acresce que nos dias 4 e 5 de Abril de 1992, a responsabilidade financeira que, aliás, emergência de relação jurídica de emprego, não podia deixar de verificar-se na pessoa que teria de gerir a tesouraria em apreço: Rui

Dinis Caneiro que se encontrava na situação prevista no artigo 74º do Decreto-Lei nº 519-A₁/79.

Aliás, é este funcionário que assina o termo de transição datado de 5 de Abril de 1992, assumido a gerência da tesouraria a partir da data daquele documento.

O entendimento que este Tribunal têm vindo a defender é que, apesar do termo de transição ser tardio, o responsável de direito pela gerência de 4 e 5 de Abril de 1992 é já de Rui Dinis Caneiro, nos termos do artº 74º do Decreto-Lei nº 519-A₁/79 e no período de 1 de Janeiro a 3 de Abril daquele ano deve manter-se a responsabilidade de Manuel de Oliveira Beça Quintão porque o despacho que o desligou do serviço por aposentação foi publicado no Diário da República desse dia.

A data da publicação constitui o último dia do serviço, começando a produzir efeitos, quanto à aposentação, no dia seguinte (artº 296º e 279º b) do C.C. e artº 66º b) e 70º nº 1 do C.P.A).

Tais condutas, uma por acção (actividade exercida pelo exactor desligado do serviço) outra por omissão (o não exercício efectivo da gerência pelo tesoureiro gerente interino) foram irregulares.

De qualquer modo as mesmas não perturbaram a conferência e liquidação da conta nem impediram o Tribunal de exercer as suas funções de controlo e fiscalização financeira do cofre em causa, nem agora perturbam o julgamento da mesma.

Por outro lado, embora não sejam subsumíveis em qualquer das alíneas do nº 1 do artigo 48º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, e puníveis nos termos do seu nº 2, foram, como se demonstrou, irregulares e, por isso, ir-se-á recomendar que, no futuro, a Direcção-Geral do Tesouro dê rigoroso cumprimento à disposição legal violada.

VII Nestes termos, com o douto parecer favorável do Exmº Magistrado do Ministério Público, acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2ª Secção:

- a) Julgar **MANUEL DE OLIVEIRA BEÇA QUINTÃO** tesoureiro gerente efectivo da Tesouraria da Fazenda Pública do 4º Bairro Fiscal de Lisboa, pela sua gerência de 1 de Janeiro a 3 de Abril 1992, e **RUI DINIS CANEIRO** pelos dias 4 e 5 de Abril do mesmo ano, quites pelas indicadas responsabilidades, devendo o saldo que lhe é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte; e
- b) Recomendar à **Direcção-Geral do Tesouro** que dê rigoroso cumprimento ao disposto no artigo 74º do Decreto-Lei nº 519-A1/79, de 29 de Dezembro;

Não são devidos emolumentos.

Comunicações necessárias.

Tribunal de Contas, em 20 de Fevereiro de 1997.

O Conselheiro Relator,

Manuel Raminhos Alves de Melo

Os Conselheiros Adjuntos,

António José Avérous Mira Crespo

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

ACÓRDÃO Nº 33/97

ALCANCE - CULPA - EXECUÇÃO ORÇAMENTAL - GESTÃO FINANCEIRA - GESTÃO ORÇAMENTAL - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - PRESTAÇÃO DE CONTAS - PROVA - QUITAÇÃO - RECOMENDAÇÕES - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA - SERVIÇOS SOCIAIS

SUMÁRIO:

1. A responsabilidade pela execução orçamental relativa aos anos de 1990 e de 1991 dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça cabe à Directora do Gabinete de Gestão Financeira, entidade que passou a deter os poderes de administração das respectivas receitas e do pagamento de encargos dos SSMJ, nos termos do Decreto Lei nº 184/85, de 28 de Maio.
2. Sendo a Directora do Gabinete de Gestão Financeira a responsável pela gestão financeira e orçamental do SSMJ sobre esta impende, também, a obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas (cfr. Decreto Lei nº 459/82 e artigo 17º nº2 alínea a) da Lei nº 86/89).
3. Essa responsabilidade financeira de natureza reintegratória decorrente da comissão de alcances recai, em primeira linha, sobre o agente ou agentes de facto.
4. Essa responsabilidade pode, contudo, ser estendida à responsável pelas gerências, no caso de ocorrência de culpa in elegendo ou de culpa in vigilando, nos termos do artigo 53º da Lei nº 86/89.
5. Porém, dos elementos probatórios constantes dos autos não se extrai matéria, que leve à formulação de qualquer juízo de censura acerca da conduta dessa responsável, pelo que ela não pode ser responsabilizada pelos alcances cometidos.

Conselheiro Relator
José de Oliveira Moita

Proc. nº 1214/90 E 3667/91
Sessão de 1997.02.27

ACÓRDÃO

SERVIÇOS SOCIAIS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (SSMJ)

Acordam, em subsecção da 2ª Secção, os Juizes do Tribunal de Contas:

1. Procede-se a julgamento das contas das gerências inteiras dos anos de 1990 e 1991 dos *Serviços Sociais do Ministério da Justiça* e da correlativa responsabilidade financeira que vem imputada à Directora-Geral do Gabinete de Gestão Financeira (GGF), Drª Maria Celestina Santana Bráulio Brito Caldeira, identificada na relação nominal de responsáveis de fls. 123 deste processo e fls. 163 do apenso.
2. Os processos foram apensados, nos termos da Resolução do Tribunal de Contas (TC) de 1 de Fevereiro de 1990, sob a invocação de razões de economia processual (fls. 273 do apenso).

Mostram-se instruídos com os documentos necessários ao seu julgamento e, após o seu exame, a Contadoria elaborou os ajustamentos que seguem:

GERENCIA DE 1990

DÉBITO

Saldo de abertura	864 544 828\$50
Recebido na gerência	<u>3 354 957 488\$00</u>
TOTAL	4 219 502 316\$50

CRÉDITO

Saído na gerência	2 963 931 324\$00
Saldo de encerramento:	
Saldo contabilístico	<u>1 221 412 266\$50</u>
	TOTAL
	4 185 343 590\$50
Alcance	34 158 726\$00

GERÊNCIA DE 1991

DÉBITO

Saldo de abertura:	
Saldo contabilístico	1 221 412 266\$50
Recebido na gerência	<u>2 516 120 036\$50</u>
TOTAL	3 737 532 303\$00

CRÉDITO

Saído na gerência	2 812 983 171 \$50
Saldo de encerramento:	
Saldo contabilístico	<u>867 462 760\$50</u>
TOTAL	3 680 445 932\$00
Alcance	57 086 371\$00

3. Os saldos de abertura de ambas as gerências foram apurados administrativamente, nos termos do artº 16º do Decreto nº 26341 de 7 de Fevereiro de 1936, em virtude de a conta de 1989 ter sido devolvida (Resolução T.C. nº 3/91 - 2ª S. de 31 de Janeiro) e de a conta de 1990 ser agora sujeita a julgamento, por se ter tido conhecimento da existência de um alcance cometido nesta gerência .

Os ajustamentos transcritos (supra nº 2) refletem os alcances praticados em cada uma das gerências ora em apreço, por se entender, na esteira do Acórdão nº 64/94 - 2ª S. de 24 de Março, que, nos casos de abonação, por decisão do T.C., os ajustamentos das respectivas contas deverão ser reformulados e que, nos casos de condenação dos responsáveis, as receitas deverão ser levadas à conta do ano em que se verifique o efectivo encaixe dessas receitas.

4. As contas de gerência dos anos de 1985, 1988 e 1989 foram devolvidas, as duas primeiras, conforme Resolução do TC de 5/1/90, e a última, nos termos da Resolução do TC nº 3/91 de 31 de Janeiro. Cfr. fls. 3 do processo principal.

As contas de gerência dos anos de 1986 e 1987 foram objecto de julgamento e Acórdãos de quitação, respectivamente, de 20/12/88 e de 27/6/89. Cfr. fotocópias de fls. 220 e 225 do processo principal. Com

interesse para a decisão, como adiante se verá, não deixará de anotar-se que no primeiro dos referidos Acórdãos se alertava para o facto de a relação nominal dos responsáveis não estar lavrada de acordo com o disposto nos art^{os} 1 e 2 do Decreto-Lei n^o 235-B/83 de 1 de Junho (fls. 220), salientando-se as contradições "quase insanáveis" resultantes do facto de as autonomias dos SSMJ serem "interferidas e limitadas pelo Gabinete de Gestão Financeira, o que, na prática, significava que "tais serviços estavam despojados das autonomias com que foram criados" sendo, pois, neste quadro que "têm de ser apreciadas as condutas dos responsáveis" (fls. 223).

E no mencionado Acórdão de 27/6/89 veio a julgar-se quite "a Direcção dos SSMJ".

5. De acordo com o Conselheiro responsável por esta área de fiscalização, a conferência dos **documentos de despesa** no âmbito da verificação interna e "in loco" incidiu apenas sobre a **Rubrica 01.03.01 - Segurança Social - Encargos com a Saúde**, por esta rubrica representar 93% do total das despesas correntes e ainda por se ter conhecimento de que os alcances teriam sido cometidos no processamento das despesas nela incluídas. Cfr. fls. 3 de cada um dos relatórios iniciais. Cfr. fls. 134-5 e 138-9 do processo principal e fls. 178-9 e 184-5 do apenso.

Segundo o levantamento efectuado pela Contadoria, os valores dos alcances, em cada uma das gerências, totalizam os montantes indicados supra n^o 2, como se vê de fls. 5-8 do processo principal e 5-9 do apenso.

- 5.1. Durante as liquidações das contas, e para além das questões relativas aos mencionados alcances, suscitaram-se outras questões referenciadas nos bem elaborados relatórios iniciais de cada um dos processos, as quais foram esclarecidas ou sanadas pela oportuna intervenção da Contadoria, como, aliás, se sublinha no douto parecer do Exm^o. M.P.
- 5.2. Na fase jurisdicional, procedeu-se à realização de diversas diligências a que se reportam as promoções, despachos e informações de fls. 226v, 227, 229, 282-3, 286-7, 298-9, 304-5 306-8, 384, 426-7 e 431-3.

Tais diligências visaram, no essencial, a obtenção de elementos complementares relativos aos alcances detectados, objectivo que foi alcançado.

Dá-se aqui por reproduzida a lista discriminativa dos cheques cujos valores integram os preditos alcances nas gerências em apreço. Cfr. fls. 230 do processo principal.

5.3.A Exma Directora-Geral do Gabinete de Gestão Financeira, na qualidade de responsável pelas gerências, foi ouvida nos termos dos art^{os} 30^o e 51^o da Lei n^o 86/89, de 8 de Setembro.

Respondeu pela forma inserta a fls. 310-318, que se dá por reproduzida, juntando os documentos de fls. 319-382.

Da resposta e dos documentos que a instruem emerge a factualidade relevante que se inscreve:

- A pronta actuação dos serviços logo que foram detectados os desvios;
- A proposta, de imediato apresentada, no sentido da realização de uma auditoria financeira pela IGF ao processo de verificação e processamento das contas, a qual, porém, não teve seguimento, por razões estranhas à responsável, como adiante se explicitará;
- A exoneração da Exma Directora-Geral do Gabinete de Gestão Financeira e os motivos expressamente invocados para tal exoneração (fls, 323-4);
- As propostas apresentadas superiormente, com insistência, embora sem resultado, para sanar "deficiências financeiras dos serviços" e os "riscos inerentes" (fls. 310-317 e anexos 4 a 12)
- A ausência de adopção das medidas sugeridas e do fornecimento dos meios necessários e as correspondentes "condições propícias à actuação da funcionária incriminada pelos desvios, profunda conhecedora dos pontos fracos do sistema" (fls. 317-318).

5.4.O Exm^o Procurador-Geral Adjunto subscreve o douto e bem elaborado parecer final (fls. 489 - 504) - que de perto se seguirá - no qual procede

a pormenorizada e rigorosa análise da pertinente matéria fáctica e de direito, a culminar com as conclusões que se transcrevem:

- a. A autora material dos alcances verificados, nas gerências de 1990 e 1991, foi a 1ª Oficial do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça, Paula Maria de Jesus Barreia dos Santos Comes, que, ao tempo, desempenhava funções na Secção de Processamento a Entidades Cooperantes com os Serviços Sociais do Ministério da Justiça (PEC);
- b. A referida funcionária foi condenada, na pena de 6 anos de prisão pela prática de tais factos, por acórdão transitado em julgado, tendo-lhe também sido aplicada, no âmbito do processo disciplinar respectivo, a pena de demissão;
- c. A mesma apropriou-se de um total de 91 245 097\$00, no período compreendido entre Outubro de 1990 e Setembro de 1991, tendo o acórdão crime julgado procedente o pedido de indemnização cível, aí formulado pelo Mº Público, em representação do Estado, a liquidar em execução de sentença, e declarado perdidos, a favor do Estado, os bens, direitos, artigos em ouro e dinheiro apreendidos, avaliados na importância total de 30 895 594\$00;
- d. Corre termos no 5º Juízo Cível de Lisboa, 2ª Secção (Pº nº 6002) a execução referida em c. sendo o pedido aí formulado num total de 60 349 503\$00, acrescido dos respectivos juros de mora, contados a partir de 30.X.92;
- e. Não sendo a autora material dos alcances responsável pelas gerências, os presentes autos não terão, salvo melhor entendimento, que aguardar o desfecho dessa execução e, designadamente, a entrada nos cofres do Estado das importâncias aí apuradas, bem como das referidas em c., parte final;
- f. As alterações introduzidas pelo Dec. Lei nº 184/85, de 28.5, acarretaram uma profunda descaracterização dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça, os quais foram "despojados das autonomias com que foram criados", passando as competências dos seus órgãos próprios a situar-se fora da área de administração das receitas

e pagamento de encargos, a partir daí a cargo do Gabinete de Gestão Financeira -cf. o Par. nº 77/85 da P.G.R., de 18.12.85;

- g. As sugestões vertidas na conclusão 3ª desse Parecer, no sentido de se reformular, com urgência, a legislação em causa, "saneando-se as obscuridades e contradições de que enferma, não tiveram seguimento, apesar de o mesmo haver sido homologado, por Despacho de Sua Excelência o Ministro da Justiça, de 3.4.86;
- h. A responsabilidade pelas contas de gerência respectivas, anteriormente a cargo da Direcção dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça, passou a incumbir à Directora do Gabinete de Gestão Financeira, a partir das alterações referidas em f) - cf. artº 2º a) do Dec-Lei nº 104/80, de 10.5, na redacção do citado Dec-Lei nº 184/85, de 28.5, Dec-Lei nº 459/82, de 26.11. artº 17º nº 2 da Lei nº 86/89, de 8.9, e artº 18º nº 2 da Lei nº 49/86, de 31.12;
- i. Entre as causas dos alcances verificados, assume especial relevo a ausência de uma estrutura orgânica adequada às atribuições dos Serviços e a falta de meios humanos necessários a um eficiente controlo;
- j. De acordo com os elementos disponíveis, a responsável, confrontada com tal situação, tomou as medidas que estavam ao seu alcance, tendo, por outro lado, apresentado, superiormente, como se impunha, a urgente necessidade de intervenção, com vista ao suprimento dessa falta de meios e à necessária reformulação daquela estrutura,
- l. Face à matéria de facto apurada, mostra-se excluído o preenchimento de qualquer das hipóteses previstas nas alíneas a) e b) do nº 2 do artº 53º da Lei nº 86/89, de 8/9, do mesmo passo que a mesma é insuficiente para concluir que a responsável haja actuado com culpa grave, no exercício das suas funções de fiscalização (al. c) desse preceito), estando, assim, excluída a possibilidade da sua responsabilização pelos alcances verificados.

E a final formula o seguinte parecer:

- 1º Deverá recomendar-se se reformule a legislação referida nos termos do Parecer do P.G.R. que cita.
- 2º Deverá programar-se a realização de uma auditoria aos Serviços Sociais do Ministério da Justiça, nos termos e com os objectivos indicados.
- 3º Não se tendo comprovado a actuação gravemente culposa da responsável, deverão abonar-se as quantias alcançadas.
- 4º E julgar-se quite a responsável - gerências de 1990 e 1991.
- 5º Deverá remeter-se fotocópia certificada do acórdão final a Sua Excelência o Ministro da Justiça.

5.5. Mostram-se colhidos os vistos dos Exm^{os} Adjuntos.

Cumpre, agora, apreciar e decidir.

6. Como já decorre do precedente relato e seguramente se alcança dos autos, as questões a conhecer reconduzem-se a saber:

De um lado e, prioritariamente, quem são, afinal, os responsáveis pelas gerências sob exame;

De outro lado, qual o condicionalismo em que ocorreram os falados alcances, quem são os seus autores materiais e se há, ou não, outros eventuais responsáveis por tais alcances.

7. O que tudo passa, antes de mais, pelo exame - que se pretende sucinto - do regime legal que enforma os Serviços Sociais do Ministério da Justiça.

Aquele regime vem descrito, em termos precisos, no já aludido parecer do Exm^o M. P. que, por isso, em parte, se acompanhará.

- 7.1. Os Serviços Sociais do Ministério da Justiça foram criados pelo Dec. Lei nº 47210 de 26/9/66 com o objectivo de "desenvolver laços de solidariedade entre os funcionários do Ministério da Justiça e seus famili-

ares, auxiliando a satisfação das suas necessidades de ordem económica, social e cultural".

Nos termos do artº 2º do mencionado diploma legal, o então denominado "Serviço Social do Ministério da Justiça" é dotado de personalidade jurídica e goza de autonomia administrativa e financeira.

7.1.2.O Dec. Lei nº 523/72 de 19 de Dezembro, por seu turno, vem enquadrar os "Serviços Sociais" na estrutura do Ministério da Justiça, do mesmo passo que reafirma os seus objectivos, a personalidade e a autonomia, nos termos anteriormente consagrados, e dispõe que a respectiva gestão é assegurada "pelos funcionários da Direcção de Serviços dos cofres" - artºs 43º, 44º nº 1 e 45º.

7.1.3.Todavia, esta Direcção de Serviços dos cofres é substituída pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça, criado pelo Dec. Lei nº 104/80 de 10 de Maio, o qual é dotado de autonomia administrativa e financeira, passando a competir-lhe, além do mais, "promover o apoio técnico administrativo necessário ao funcionamento dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça" - artºs 1, 2 f) e 3 nº 1 do mesmo Dec. Lei.

7.1.4.Entretanto, o Dec. Lei nº 235-B/83 de 1 de Junho vem dotar os Serviços Sociais de uma estrutura orgânica e competências próprias, tendo como órgãos a direcção, o conselho consultivo e a comissão verificadora de contas - artºs 1º, 2º, 3º, 5º e 6º do diploma.

Nos termos do mencionado diploma, a Direcção era composta por um Presidente - o Secretário-Geral do Ministério da Justiça, um Vice-Presidente - o Director do Gabinete de Gestão Financeira e dois Vogais, nomeados pelo Ministro da Justiça.

Competia-lhe, nos termos do artº 3º, nº 1 c) do citado Dec. Lei, promover a elaboração e submeter a despacho do Ministro o orçamento e respectiva conta de gerência, com os pareceres do conselho consultivo e da Comissão Verificadora de contas, a qual era composta pelo Vice-Presidente e por 2 vogais nomeados por despacho do Ministro da Justiça e que intervinha na qualidade de organismo "responsável pela fiscalização da legalidade financeira dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça" (artºs 2º nº 2 e 6º nºs 1 e 2).

À Direcção competia, ainda, a administração dos fundos patrimoniais dos S.S.M.J e promover a arrecadação das receitas e a autorização de despesas - artº 3º nº 1 b).

7.1.5. Surge, entretanto, o Dec. Lei nº 184/85 de 28 de Maio - que introduziu alterações ao já citado Dec. Lei nº 104/80 (diploma que criou o Gabinete de Gestão Financeira (GGF) e ao Dec. Lei nº 233/83 de 30 de Maio (que alterara a composição e competência do Conselho Administrativo dos Cofres do Ministério da Justiça - Cofre Geral dos Tribunais (CGT) e Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (CCNFJ) - o qual veio, agora, preceituar que a competência **para arrecadar e administrar as receitas dos SSMJ, tal como as dos CGT e CCNFJ, passava para o Gabinete de Gestão Financeira**, na dependência do Ministro e com a fiscalização de um conselho administrativo. Cfr. artº 2º do Dec. Lei nº 104/80 citado, na redacção dada pelo também citado Dec. Lei nº 184/85.

O Conselho Administrativo passou, então, a ser constituído pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, pelo Procurador Geral da República, pelo Secretário-Geral do Ministério da Justiça, pelos Directores-Gerais dos Serviços Judiciários e dos Registos e Notariado e pelo Director do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça, competindo-lhe, nomeadamente, "pronunciar-se sobre os orçamentos e as contas de gerência elaboradas pelo Gabinete de Gestão Financeira, submetendo-os à aprovação do Ministro da Justiça cfr. artºs 1º e 2º do citado Dec. Lei nº 233/83 de 30 de Maio na redacção dada pelo também citado Dec. Lei nº 184/85 de 28 de Maio.

7.2. A resenha da evolução legislativa atrás esboçada deixa, desde logo, antever sérias dificuldades de interpretação e suscita dúvidas, as mais diversas, nomeadamente, no que toca à questão da determinação dos responsáveis pela gerência dos SSMJ.

7.2.1. O Parecer nº 77/85 da P.G.R. de 18/12/95, publicado no D.R. II Série, nº 124 de 31/5/86, citado pelo Exmº Magistrado do M.P. e para o qual se remete, ao versar expressamente a questão dos SSMJ, criados pelo Dec. Lei nº 47 210 de 22/9/66 dá conta das aludidas dúvidas e dificuldades.

Exemplificadamente, nele se refere (pág 5144) que a vida própria dos SSMJ saiu reforçada da estrutura que se lhes conferiu pelo Dec. Lei nº 235-B/83 de 1 de Junho, sublinhando-se que ao Conselho Administrativo, feito "renascer das cinzas" pelo Dec. Lei nº 233/83 de 30 de Maio, fora de novo entregue "à gestão dos cofres".

Não obstante, e mais adiante, ao comentar as alterações introduzidas ao Dec. Lei nº 104/80 de 10 de Maio e ao Dec. Lei nº 233/83 de 30 de Maio, pelo Dec. Lei nº 184/85 de 28 de Maio a que atrás se fez referência, e nos termos dos quais - repete-se - a competência para **arrecadar e administrar as receitas dos SSMJ**, tal, como as do CCT e do CCNFJ, **passava para o GGF**, refere textualmente:

Difícil se torna detectar os contornos desta alteração, para mais sem qualquer indicação justificativa expressa no preâmbulo do diploma.

Querirá significar que foram extintos os órgãos próprios dos SSMJ?

E por outro lado, como conciliar o apoio técnico-administrativo do GGF aos SSMJ (previsto no artº 2º f) do Dec. Lei nº 104/80, mantido pelo Dec. Lei nº 184/85), sendo certo que estes serviços estão dotados de personalidade jurídica e quadro próprio?

Na ausência de elementos que tornem possível ao intérprete reconstituir o pensamento legislativo e presumindo sempre que o legislador consagra as soluções mais acertadas (artº 9º do C. Civil), propendemos a acompanhar o Parecer na conclusão que extrai de que aos órgãos próprios dos SSMJ continuam a incumbir várias acções, como a preparação do orçamento e das contas de gerência, tendo, porém, deixado de estar incluídas na sua área de acção as tarefas de administração das receitas e os pagamentos de encargos, agora a cargo do GGF, nos termos do citado Dec. Lei nº 184/85 de 28 de Maio.

7.2.2.As apontadas modificações legislativas, para além das dificuldades de interpretação a que se vem fazendo referência, acarretaram ainda "uma autêntica decapitação das competências dos SSMJ", na sugestiva expressão utilizada na informação nº 10/90 do Gabinete de Gestão Financeira de fls. 343 e segs, tornando-se, por isso, necessário definir métodos de actuação no que concerne à gestão dos SSMJ.

Daí que aquele organismo invoque e acolha o já referido Parecer n° 77/85 da P.G.R. de que se extracta a conclusão 3ª:

"A legislação que regula os serviços ... enferma de contradições e obscuridade, pelo que se sugere, nos termos do art° 34° d) da Lei n° 39/78 de 5/7 a sua revisão".

O citado Parecer foi homologado por Despacho de Sua Excelência o Ministro da Justiça de 3/4/86.

Ao que se julga saber, a reformulação legislativa sugerida ainda não foi levada à prática, tendo sido introduzidos alguns ajustamentos na orgânica interna do GGF "enquanto se aguarda diploma orgânico". Cfr. ordem de serviço n° 1/90, a qual, para os efeitos nela previstos colocou os SSMJ na dependência directa da Subdirectora-Geral do GGF (fls. 337)

De tudo quanto vem de dizer-se, legitimando-se inteiramente a transcrita conclusão alcançada no Parecer da P.G.R. - que se subscreve - desnecessário se torna enfatizar a urgência de reformulação legislativa sugerida no sentido do saneamento das obscuridades e contradições de que enferma, o que vivamente se entende dever recomendar.

7.2.3. Atenta a evolução legislativa ocorrida, a estrutura e a competência dos serviços do GGF a que importa atender é a constante do Dec. Reg. n° 55/83 de 23 de Junho, com as alterações constantes, quanto ao respectivo quadro de pessoal, da Portaria n° 927/91.

Nos termos do art° 14° n° 1 do indicado Dec. Reg. a direcção do GGF compete ao seu Director.

7.2.4. Como se disse (supra n° 4), os Acórdãos deste Tribunal de 20/12/88 e 27/6/89, evidenciando as dificuldades que se referenciaram, vieram a julgar quites pelas gerências respectivas de 1986 e 1987 os responsáveis que constituíram "a Direcção dos Serviços Sociais do Ministério da Justiça".

A responsabilidade pelas gerências ora em apreço dos anos de 1990 e 1991 vem imputada, como se viu, à Dra. Maria Celestina Santana

Bráulio Brito Caldeira, na qualidade de Directora do Gabinete de Gestão Financeira.

Cremos que bem.

Tal alteração decorre, desde logo, das modificações legislativas descritas, por força das quais a Direcção dos SSMJ deixou de ter competência para arrecadar e administrar as respectivas receitas passando a mesma a caber ao GGF - Dec. Lei nº 184/85 de 28 de Maio, **cfr. supra 7.1.5.**

É certo, como se referiu já (**supra 7.2.1**), que os órgãos próprios dos SSMJ detêm ainda alguma competência, como a de a Direcção "promover a elaboração e submeter a despacho do Ministro da Justiça o orçamento e respectiva conta de gerência, com os pareceres do conselho consultivo e da comissão verificadora de contas" - artº 3º nº 1 c) do Dec. Lei nº 235-B/83 de 1 de Junho.

Mas, como também se disse, essas competências dificilmente se compaginam com a retirada essencial das competências da administração das respectivas receitas e pagamento de encargos.

Acresce, decisivamente, o facto de o apontado Dec. Lei nº 235-B/83 (orgânica dos SSMJ) nunca ter sido implementado e, daí, que as competências dos seus órgãos jamais tenham sido exercidas, como, aliás, se adverte na já referida informação 10/90 do GGF (fls. 345).

Parece, assim, atento o condicionalismo descrito, que não deverá questionar-se se a entidade responsável pelas gerências sob exame é, apenas, a Directora do Gabinete de Gestão Financeira ou, antes, a Direcção dos SSMJ em que se incluiria aquela Directora, nos termos do artº 2º nº 1 e 2 do Dec. Lei nº 235-B/83 (não implementado).

A solução mais adequada, como, aliás, opina o Exmº Magistrado do M.P. é, segundo cremos, a de considerar como responsável apenas a Directora do GGF.

Como, de resto, observa e bem aquele Magistrado, para o entendimento adoptado concorre ainda o preceituado no artº 18º, nºs 1 e 4 da Lei nº 49/86 de 31 de Dezembro.

Com efeito, o nº 1 do mencionado normativo legal, revogatório do artº 21º do Dec. Lei nº 459/82, de 26 de Novembro, passou a sujeitar os SSMJ, tal como o CGT e o CCNFJ e as demais receitas e despesas "administradas pelo Gabinete de Gestão Financeira" ao regime legal aplicável aos serviços e fundos autónomos.

E o nº 4 do mesmo preceito dispõe:

"O Tribunal de Contas apreciará a legalidade de todas as despesas autorizadas e pagas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Justiça, bem como a eficiência da respectiva gestão económica, financeira e patrimonial."

Assim, tendo-se posto a cargo da Directora do Gabinete de Gestão Financeira a responsabilidade pela gestão financeira e orçamental dos SSMJ passou ela a assumir a correspondente obrigação de prestação de contas. Cfr. Dec. Lei nº 459/82, artº 17º, nº 2 a) da Lei nº 86/89 de 8 de Setembro e Finanças Públicas e Direito Financeiro I, Sousa Franco, 468-9, O Tribunal de Contas, E. Trindade Pereira, 127 e Ac. nº 22/94 - 2ª S. de 3/2/94 in colectânea de Acórdãos, 191, citações invocadas pelo Exmº. M.P.

8. A questão de fundo, de que seguidamente se conhecerá, circunscreve-se, como acima se deixou dito (supra nº 6), à matéria atinente aos referenciados alcances detectados em ambas as gerências sob exame.
- 8.1. Com relevância para a decisão, emerge dos autos a matéria factual que se inscreve:
 - a) Por sentença do 1º Juízo Criminal do Tribunal Criminal da Comarca de Lisboa de 30/10/92, fotocopiada de fls. 437 a 453v, a arguida **Paula Maria de Jesus Barrada dos Santos Gomes**, com demais sinais dos autos, foi condenada na pena única de 4 anos e 6 meses de prisão pela prática de um crime de burla agravada continuada dos artigos 313 e 314 nºs 1 c) e 2 e de 19 crimes de falsificação do artº 226º nº 1 a) e b), 2 e 3 do C. Penal.
 - b) Mais foi condenada no pagamento de indemnização ao Estado, a liquidar em execução de sentença, tendo ainda sido declarados

perdidos a favor do Estado diversos bens e valores discriminados na mesma sentença.

- c) Segundo a matéria de facto dada como provada, a arguida, no período compreendido entre Outubro de 1990 e Setembro de 1991, apropriou-se de diversas quantias, no valor global de 91 245 097\$00, utilizando os processos e métodos aí descritos, susceptíveis de defraudar os SSMJ que, assim, sofreram os prejuízos correspondentes.
- d) O M.P. interpôs recurso da referida sentença condenatória para o S.T.J., restrito à medida da pena, a qual, por Acórdão daquele Tribunal, veio a ser fixada em 6 anos de prisão e 55 dias de multa (cor. fls. 454 - 473).
- e) O M.P. junto dos Juízos Cíveis de Lisboa, em representação do Estado, instaurou execução contra a indicada arguida Paula, deduzindo o pedido de indemnização cível de 60 349 503\$00, acrescida dos respectivos juros a contar de 30/10/92 e até integral pagamento.
- f) O montante da quantia exequenda corresponde ao total da quantia apropriada (91 245 097\$00), deduzidos os valores relativos a quantias e objectos apreendidos no processo crime e que aí foram declarados perdidos a favor do Estado no total de 30 895 594\$00 (uma moradia, direito real de habitação, artigos em ouro e dinheiro) - fls. 386 - 391, 475 - 480.
- g) Segundo a informação lavrada a fls. 429, em 1/07/96, os valores declarados perdidos a favor do Estado, não tinham dado entrada nos "cofres", por se ter entendido, no respectivo processo crime, que "nada tendo sido oportunamente requerido" a venda dos objectos apreendidos ocorreria em processo próprio (fls. 483).
- h) A execução cível instaurada continua a correr termos, não sendo previsível a data da respectiva conclusão.
- i) No indicado processo crime foi deduzido pedido de indemnização não só contra a referida arguida Paula, mas também contra o seu marido e 2 colegas identificados, Carlos Mendes e Lígia Borges a

quem a mesma "emprestou determinadas quantias ou a favor de quem pagou determinados bens", (fls. 199 e 213 - 215).

- j) O pedido deduzido contra o marido e colegas da arguida, nos montantes discriminados nos autos, veio, porém, a ser julgado improcedente (fls. 453)
- l) A situação relativamente aos alcances praticados foi detectada em 10/10/91 pelos funcionários que desempenhavam funções na secção de pagamentos a entidades cooperantes (PEC).
- m) E efectuadas diligências em ordem a confirmar as suspeitas, logo, em 15/10/91, a chefe de repartição elaborou o competente auto de notícia, fotocopiado a fls. 184 e segs.
- n) De imediato, em 16/10/91, a Directora do GGF solicitou a colaboração da Polícia Judiciária (PJ) que, nesse mesmo dia, procedeu à detenção da funcionária Paula Maria de Jesus Barrada dos Santos Comes.
- o) Ainda em 16/10/91, a mesma Directora levou ao conhecimento de Sua Excelência o Ministro da Justiça as irregularidades detectadas, sugerindo fosse autorizada uma "auditoria financeira ao processo de verificação e processamento de contas", a efectuar pela Inspecção-Geral de Finanças (fls. 189).
- p) Por despacho de Sua Excelência o Ministro da Justiça da mesma data, a auditoria sugerida foi protelada para momento ulterior, mais precisamente, para quando do inquérito, então ordenado, "resultarem dados mais concretos em torno dos factos que agora, prioritariamente importa esclarecer" (fls. 844).
- q) O referido inquérito foi convertido em processo disciplinar e, a final, aplicada a pena de demissão de Paula Gomes.
- r) Daquele processo de inquérito resulta, além do mais, que a actuação irregular, por parte da Paula Gomes, só foi possível pelo facto de existir um controlo muito incipiente na secção onde trabalhava. (fls. 262-4).

- s) Mais se acrescenta, designadamente, que "a carência de recursos humanos e materiais invocada regularmente ao longo deste inquérito constitui "ab initio" um factor relevante que contribui para um menos bom funcionamento dos serviços; que os Serviços Sociais do GGF, em geral, e a secção de pagamentos, em particular, carecem de uma rápida reformulação no seu funcionamento" (fls. 261 e segs.).
- t) A Directora do GGF vinha propugnando, pelo menos desde Julho de 1988, por essa reformulação dos serviços, como resulta da Informação n.º 15/88-DG na qual se invocavam os relatórios apresentados pela IGF resultantes da inspecção e inquérito realizados ao GGF entre 1985 e 1986 e que "chamavam a atenção para as irregularidades verificadas ..." (fls. 325-8).
- u) Tal proposta de reformulação, bem como outras, ulteriormente apresentadas, não tiveram seguimento (fls. 310 - 318 e documentos para que se remete de fls. 323 -382).
- v) De entre as iniciativas tomadas salienta-se, exemplificadamente, a O.S. n.º 1/90 que procedeu a ajustamentos na orgânica do GGF "enquanto se aguarda a concretização de futuro diploma orgânico", a O.S. n.º 10/90, já referida, abrangente dos SSMJ e que visava superar "até que sejam publicados novos diplomas orgânicos", "reconhecida falta de clareza de que enferma todo o enquadramento legal da gestão dos cofres e dos Serviços Sociais" (fls. 337 - 342 e 343 - 6).
- x) O Senhor Ministro da Justiça, pelo Despacho n.º 32/92 de 12 de Março, tendo presente o relatório final do aludido inquérito, deixa expresso que as deficiências de funcionamento dos serviços "que estiveram na origem do processo, serão tratadas em sede própria", sendo, porém certo que de acordo com os dados disponíveis nos presentes autos, a auditoria sugerida pela Directora do GGF não chegou a realizar-se (fls. 192)
- y) O Senhor Ministro da Justiça, por despacho n.º 30/92 de 11 de Março, exonerou a Directora-Geral do GGF Lic. Maria Celestina Santana Bráulio de Brito Caldeira, invocando, além de outra fundamentação, a circunstância de o relatório final do citado processo

de inquérito ter concluído "pela existência de importantes manchas de desorganização, transparecendo as deficiências de funcionamento dos serviços" (fls. 323).

9. A Contadoria, face a todos os dados coligidos nos autos - de que a matéria de facto que vem de fixar-se dá conta, embora de forma não exaustiva - sintetiza de forma particularmente feliz, que se acompanha, as razões que tornaram possíveis os alcances em causa, em parte constantes do Acórdão condenatório de fls. 437e segs, e que, de seguida se alinham:

- A funcionária **Paula Gomes** era considerada uma profissional competente e dedicada, que gozava da confiança dos seus superiores hierárquicos, substituiu o chefe de secção nas suas ausências e não era controlada devidamente (fls. 438).
- Na execução do plano por si urdido e que levava ao pagamento duplo das mesmas facturas, um em proveito próprio, outro em benefício das entidades credoras para que estas não ficassem prejudicadas e, por esta via, se viesse a descobrir a sua actividade ilícita, logrou apropriar-se e desviar em proveito próprio as importâncias que totalizaram os alcances referidos (fls. 439).
- Tal plano só foi possível porque o Serviço de PEC já há muito se encontrava em estado de grande desorganização e falta de controlo, nomeadamente no que respeita ao acesso ao arquivo, outro tanto acontecendo na secção de tratamento de recibos (fls. 438v).
- Após as necessárias conferências e correcções, procedia-se à elaboração das listagens definitivas, sendo os cheques levados a assinar ao Director-Geral, Subdirector-Geral ou Directores de Serviços, em molhos de 700 ou mais, voltando em seguida ao PEC e daí remetidos aos beneficiários (fls. 438v).
- O elevado número de cheques e a restante prática institucionalizada não permitiam proceder a qualquer conferência com algum rigor por parte de quem os assinava, circunstância de que a **Paula Gomes** naturalmente se aproveitou (fls. 4).

- Não se procedia ao cancelamento das facturas e/ou documentação de despesa já paga com a atinente indicação do número de autorização de pagamento.
- Falta de conferência e verificação, por parte dos responsáveis, no acto da assinatura dos cheques, quer dos montantes incluídos, quer das entidades beneficiárias.
- A estranha actuação da Caixa Geral de Depósitos que aceitava proceder a depósitos e desdobramento de cheques para várias contas pertencentes à arguida e seus familiares, nos termos referidos a fls. 7.
- A ausência de uma estrutura orgânica adequada às atribuições dos Serviços e a falta de meios humanos necessários a um eficiente controlo.

10. Cumpre entretanto registar que, segundo informação da chefe de repartição responsável pelos sectores onde é feito o controlo dos documentos e o processamento das despesas, a situação descrita que propiciou os alcances já não se repetirá porque foram adoptadas medidas, quer na estrutura dos serviços quer em termos de controlo dos documentos e alterada a forma de pagamentos. (fls. 6).

De entre essas medidas cabe referir as constante da Informação nº 2/92 de 20/4/92, fotocopiada a fls. 180 - 3, de que se salienta a alteração do programa informático impedindo a criação de cheques manuais, a progressiva supressão de pagamentos através de cheques passando a recorrer-se a transferências bancárias, e anexação a cada processo de facturação de uma "folha de responsabilização", alteração dos procedimentos na fase em que os cheques são enviados à Direcção do GGF para assinatura e ainda a definição de "postos de trabalhos" no sector de Encargos com a saúde.

11. Resta, agora e finalmente, afrontar a questão substantiva dos referenciados alcances e subsumir a matéria de facto dada por assente em sede probatória às pertinentes normas legais.
- 11.1. Em caso de alcance, a responsabilidade financeira recai sobre o agente ou agentes do facto artº 53º nº 1 da Lei nº 86/89 de 8 de Setembro (Reforma do Tribunal de Contas).

É, assim, inquestionável que a autora material dos alcances praticados, em cada uma das gerências em causa, foi a funcionária **Paula Maria de Jesus Barrada dos Santos Gomes**, devidamente identificada nos autos e que foi condenada, por acórdão transitado, pela prática de crimes de burla agravada e falsificação de documentos. Cfr. supra 8.1 a), b) c) e d).

As quantias e bens recuperados atingem o montante de 30 895 594\$00 declarados perdidos a favor do Estado, continuando a correr termos nos juízos cíveis de Lisboa a execução para cobrança do restante montante em dívida -60 349 503\$00 (cfr. supra 8.1. e), f), g) e h)).

A autora material dos alcances não é, como se viu, responsável pelas gerências em apreço.

Daí que os presentes autos não tenham nem devam aguardar o desfecho da predita execução e a eventual entrada nos cofres do Estado das importâncias provenientes de possíveis pagamentos ou venda de bens penhorados.

11.2. Importa, ainda, averiguar se a responsabilidade financeira pelos alcances recai, ou não sobre a responsável pelas gerências, apesar de a mesma ser estranha ao facto - artº 53º nº 2 do mesmo preceito.

Arredadas as hipóteses contempladas nas alíneas a) e b) do citado normativo, por manifesta inexistência de elementos concretos a tal respeito, resta analisar se ocorre o pressuposto legalmente exigível de "culpa grave" no desempenho das funções de fiscalização (alínea e) do mesmo preceito), cometidas à responsável pela gerência.

Valorando a matéria de facto que, em sede probatória, se deixou assente e para a qual se remete, e tendo em devida conta as razões aduzidas pela Contadoria no sentido de explicar a ocorrência dos alcances. (Cfr. supra nº 8 e 9), pode avançar-se desde já, com segurança, a conclusão de que eles só foram possíveis pela falta de uma estrutura orgânica adequada às atribuições dos serviços e pela falta de meios materiais e humanos necessários a um eficiente controlo.

Nem uma nem outra são, porém, imputáveis à responsável pelas gerências.

Vejamos.

Logo que detectados os alcances, providenciou de pronto pela intervenção policial e deles deu conhecimento ao Senhor Ministro da Justiça a quem propôs a realização de uma auditoria financeira às contas, a realizar pela IGF, proposta que não teve seguimento (cfr. **supra 8.1. n), o) e p)**).

Do processo de inquérito levantado à autora dos alcances resulta, além do mais, que a "carência de meios humanos e materiais" constituiu ab initio um factor relevante para o menos bom funcionamento dos serviços e que se impunha a sua rápida reformulação (cfr. **supra 8.1. r), s)**).

Acontece que desde, pelo menos, Julho de 1988 a Directora do GGF vinha propugnando, por tal reformulação como, designadamente, se vê da Informação n° 15/88 DO, da D.S. n° 1/90, da O.S. n° 10/90, sem que as suas propostas tivessem seguimento. (cfr. **supra 8.1. t), u), v) e x)**).

Destaca-se, a propósito, a O.S. n° 10/90 na qual se acolhia o já citado Parecer n° 77/85 da P.G.R., homologado pelo Senhor Ministro da Justiça, e que apontava para a indispensável e urgente reformulação legislativa dos Diplomas legais que regulam os SSMJ e a gestão dos cofres e que, como se disse (**supra 7.2.2.**) lamentável e inexplicavelmente ainda não foi levada à prática.

Todos os elementos coligidos nos autos concorrem, assim, claramente para a conclusão de que a Directora do GGF, responsável pelas gerências, confrontada com a descrita carência de recursos humanos e materiais e com a urgente necessidade de reestruturação orgânica dos serviços, envidou todos os esforços e tomou as medidas adequadas ao seu alcance para suprir aquelas carências e conseguir a pretendida reestruturação .

O circunstancialismo que sumariamente se desenhou alicerça, pois, a conclusão -que se alcança no âmbito dos presentes autos - de que a acção da Directora do GGF não é passível de qualquer juízo de censura, uma vez que, de acordo com todos os elementos probatórios, terá dado integral cumprimento aos deveres inerentes ao cargo, não lhe sendo imputável, no âmbito das suas funções de fiscalização, a omissão dos deveres de vigilância exigíveis, nem assacável a por si denunciada

falta de meios humanos e materiais dos serviços e a não concretização da reformulação legislativa que também propôs, aliás, sem êxito, aos seus superiores hierárquicos .

A falta de controlo e fiscalização, dadas como provadas no acórdão condenatório do processo crime, envolverá, como refere o Exmº Procurador-Geral "alguma negligência de actuação, por parte da hierarquia, designadamente do Director-Geral, Subdirector-Geral e Directores de Serviços, a qual, todavia, atento o condicionalismo descrito e, por outro lado, o grau de confiança de que era merecedora a funcionária, está aquém da culpa grave exigida para efeitos de responsabilização".

Independentemente da concordância que tal posição nos mereça, certo é que no âmbito destes autos, não é possível conhecer de tal matéria, mas apenas da actuação da responsável identificada pelas gerências em causa.

Ora esta, como se demonstrou, não pode ser responsabilizada pelos alcances.

Daí, a exclusão da sua responsabilidade financeira pelos referidos alcances, porquanto, e decisivamente, não se verifica o pressuposto legalmente exigível da "culpa grave" a que se refere a alínea c) do nº 2 do artº 53º da Lei nº 86/89 de 8 de Setembro.

Justifica-se, por isso, que as importâncias alcançadas sejam abonadas na conta da responsável, reformulando-se os ajustamentos das contas, acima transcritos, (*supra* nº2) os quais passarão a ser como se indica:

GERÊNCIA DE 1990

DÉBITO

Saldo de abertura	864 544 828\$50
Recebido na gerência	<u>3 354 957 488\$00</u>
TOTAL	4 219 502 316\$50

CRÉDITO

Saído na gerência	2 998 090 050\$00
Saldo de encerramento, (contabilístico)	<u>1 221 412 266\$50</u>
TOTAL	4 219 502 316\$50

GERÊNCIA DE 1991

DÉBITO

Saldo de abertura (contabilístico)	1 221 412 266\$50
Recebido na gerência	<u>2 516 120 036\$50</u>
TOTAL	3 737 532 303\$00

CREDITO

Saído na gerência	2 870 069 542\$50
Saldo de encerramento	<u>867 462 760\$50</u>
TOTAL	3 737 532 303\$00

12. Uma referência final para a auditoria aos SSMJ que vem proposta pelo Exm^o Procurador-Geral Adjunto. Como se refere (**supra nº 5**), a análise interna e "in loco" levada a cabo pela Contadoria abrangeu apenas, pelas razões explicitadas, a Rubrica 01.03.01 -Segurança Social - Encargos com a Saúde, representativa de 93% das despesas correntes.

Como igualmente e "ex abundantí" se referiu, e os próprios serviços reconhecem (informação citada nº 2/92 de fls. 180), há que pôr cobro à "indesejável anarquia" e "à ausência de uma estrutura orgânica adequada às atribuições dos Serviços".

Algumas medidas foram tomadas, quer no sentido da reestruturação dos Serviços, quer em termos de controlo dos documentos e forma de pagamentos, como atrás se consignou (**supra nº 10**).

Assim e independentemente da indispensável e urgente reformulação legislativa, que a todas as luzes se impõe e recomenda (**supra 7.2.2**), impõe-se que, na esfera de acção deste Tribunal, se programe, logo que possível, a realização de uma auditoria com vista a apreciar, além do mais, os resultados das alterações já introduzidas e, de um modo geral, a respectiva gestão financeira.

13. Nestes termos, por todo o exposto, com o parecer favorável do Exm^o Procurador-Geral Adjunto, acordam os Juizes deste Tribunal em:

- a) Abonar as importâncias alcançadas nas gerências de 1990 e 1991 dos SSMJ, nos montantes respectivos de 34 158 726\$00 e

57 086 371\$00, nas contas da responsável e reformular os ajustamentos das contas de gerência.

- b) Julgar a responsável pelas contas de gerência dos SSMJ dos anos de 1990 e 1991, Dr^a **Maria Celestina Santana Bráulio Brito Caldeira**, Directora-Geral do GGF quite pelas respectivas responsabilidades, devendo o saldo que lhe é abonado na gerência de 1991 figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.
- c) Recomendar aos SSMJ que diligenciem pela reformulação urgente da legislação, nos termos sugeridos no Parecer da P.G.R. de 18/12/85 - DR II Série n^o 124 de 31/5/86, conforme se explicitou **supra 7.2.1., 7.2.2. e 11.2.**
- d) Consignar que este Tribunal programará, logo que possível, a realização de uma auditoria aos SSMJ, nos termos e com os objectivos **indicados supra n^o 12.**
- e) Remeter fotocópia certificada do presente Acórdão a Sua Excelência o Ministro da Justiça.

Não são devidos emolumentos

Notificações e diligências necessárias.

Lisboa, 27 de Fevereiro de 1997

O Juiz Conselheiro Relator,

José de Oliveira Moita

Os Juizes Conselheiros Adjuntos,

(Carlos Manuel Botelho Moreno

(Alípio Duarte Calheiros)

ACÓRDÃO Nº 51/97

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS - AUDITORIA - FRACCIONAMENTO DE DESPESAS - RECOMENDAÇÕES

SUMÁRIO:

A detecção, numa auditoria de projecto, de indícios de fraccionamento de uma despesa com o intuito eventual de evitar o “visto” do Tribunal de Contas não justifica a avocação da conta de gerência da entidade executora se os seus responsáveis apenas tiverem tido o intuito de observar procedimentos independentes devido à circunstância de poderem vir a ser escolhidas propostas de concorrentes distintos, dada a diferença dos equipamentos em causa.

Conselheiro Relator
António José Mira Crespo

Proc. nº 7/95
Sessão de 1997.03.20

ACÓRDÃO

CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA DO CASTELO PROJECTO “COMPLEXO TURÍSTICO DA MARGINAL”

- I. Encontra-se em condições de ser apreciado o relatório da auditoria efectuada ao projecto “**Complexo Turístico da Marginal**”. O âmbito da auditoria - inicialmente prevista apenas para a 2ª fase (Acabamentos) da execução física do Projecto - viria a ser alargado a todo o horizonte temporal (1982-1994) e às diversas fases que o constituíram, a saber:
 - a) Concurso de ideias;
 - b) Execução física, composta pelas Obras de Toscos (1ª fase) e Acabamentos (2ª fase) e

c) Concessão ao sector privado de todo o complexo.

O “Complexo Turístico da Marginal” - um conjunto de edificações nas margens do rio Lima - resultou da necessidade sentida pela autarquia vianense de proceder ao arranjo urbanístico de uma área devoluta conquistada ao rio (4 hectares) na sequência da conclusão das obras relativas à ampliação do porto de Viana do Castelo em 1979-1980. Daí o lançamento do concurso de ideias em 1982.

Como entidade executora, a edilidade vianense viria a beneficiar de co-financiamentos FEDER para a execução física do empreendimento. Na realidade, a 1ª fase da obra (Toscós) viria a obter participações comunitárias no âmbito do FEDER tradicional (1986-1989), tendo-se constatado que, por deficiente programação financeira, a verba aí aprovada era insuficiente para a conclusão desta fase. Reformulado o projecto, a restante verba necessária para a 1ª fase foi garantida, em parte, pelo Programa Operacional para o Alto Minho (PROAM), que também co-financiou a 2ª fase (Acabamentos) no âmbito de candidatura apresentada em 1992 àquele Programa Operacional (Medida 3.2 - Outros Equipamentos; Subprograma 1 - Infraestruturas). A taxa de participação comunitária foi de 65%.

2. Incluída no Plano de Fiscalização (PF) da 7ª Contadoria de Contas para 1994, a presente auditoria foi efectuada conjuntamente com a liquidação “in loco” da conta de gerência de 1993 da Câmara Municipal de Viana do Castelo e auditoria genérica dirigida ao sector de empreitadas.

O processo relativo à conta de gerência encontra-se em fase jurisdicional, tendo a sua inclusão no PF/94 resultado da dimensão financeira da autarquia e da existência de recusas de “visto”.

A auditoria ao projecto “Complexo Turístico da Marginal” teve por objectivo a análise dos seguintes aspectos:

- Validade e exactidão dos suportes de informação processuais e financeiros;
- Verificação da legalidade e regularidade na realização de despesas;

- Cumprimento dos requisitos exigidos no âmbito do acompanhamento e controlo de verbas comunitárias e avaliação da acção desenvolvida pelas diversas entidades intervenientes (Câmara Municipal, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, Comissão de Coordenação da Região Norte e Unidade de Gestão do PROAM);
 - Concretização dos benefícios previstos em termos sócio-económicos.
3. Atendendo a que o desenvolvimento do Projecto se estendeu desde 1982 (concurso de ideias) até 1993/94 (conclusão das empreitadas e fornecimentos e contrato de concessão), abrangendo várias gerências e cerca de 50 responsáveis, foi decidido nos autos que apenas se procederia à audição - nos termos do artº 30º da Lei nº 86/89, de 8/9 - dos responsáveis pelas gerências de 1993 e 1994. As alegações, que aqui se dão por inteiramente reproduzidas, vão processadas a fls. 609 e segs.
 4. O Exmº Senhor Procurador-Geral Adjunto, no seu douto parecer a fls. 651, entende que o objecto do processo se mostra esgotado devendo considerar-se que os objectivos pretendidos com a auditoria foram atingidos. Também opina no sentido de não se justificarem procedimentos subsequentes - designadamente a avocação da conta de gerência de 1994 - dado que a matéria dos autos respeitante à celebração de dois contratos ocorrida em 1993 (mas cujos pagamentos se efectuaram em 1994) para fornecimento de um monta-cargas e de um ascensor hidráulico não permite inequivocamente sustentar que os responsáveis - ao procederem à celebração de dois contratos e não de um só - queriam subtrair-se ao controlo do Tribunal de Contas.
 5. A Câmara Municipal de Viana do Castelo pretendeu, através da execução do Projecto ora em análise, valorizar o espaço urbano integrado nos terrenos conquistados ao rio Lima e simultâneamente dotar a cidade de uma estrutura de apoio que potenciase a oferta turística regional e o seu desenvolvimento subsequente bem como a diversificação das acções relacionadas com a actividade turística, já que existia escassa oferta nestes domínios.

Este foi o objectivo - não quantificado - do investimento que se encontra contemplado apenas no dossier FEDER, cfr. fls. 11 do Relatório da auditoria.

6. Da matéria constante dos autos - designadamente dos quadros insertos de fls. 13 a 18 - verifica-se que, no decurso de um período compreendido entre 1984 e 1994, foram dispendidos cerca de 660 000 contos (c/IVA) distribuídos como segue:

Pagamentos normais	544 029 912\$00
Trabalhos a mais	82 493 594\$00
Revisões de preços	32 376 825\$00

A participação comunitária total, quer através do FEDER tradicional quer através do Programa Operacional do Alto Minho, cifrou-se em cerca de 268 400 contos e contemplou apenas a execução física do empreendimento.

7. Das **conclusões** constantes do relatório da auditoria, bem como da restante matéria carreada aos autos, relevam-se os seguintes pontos:
 - a) os diversos aspectos de ordem social, cultural, económico-financeira e turística não foram suficientemente equacionados pela autarquia em termos de análise pré-decisional do investimento, o que teve como consequência o facto de o Complexo Turístico da Marginal constituir um empreendimento sobredimensionado à escala regional;
 - b) a concessão a entidade privada em 1994 de todo o espaço e de todas as valências do edifício - como forma de minorar os custos elevados da sua não utilização e/ou manutenção - não parece ter sido a melhor solução para as áreas destinadas a eventos culturais;
 - c) a concessão tem uma contrapartida financeira para a autarquia de montante reduzido (500 contos/mês) o que implica que o investimento por ela efectuado só a muito longo prazo será recuperado, aspecto este que não seria relevante se o empreendimento tivesse um cunho eminentemente social.

8. Sobre a matéria em causa, os responsáveis pelas gerências de 1993 e 1994, nas suas **alegações**, referem em síntese, o seguinte:

- chegou a ser equacionada a hipótese de a autarquia explorar directamente as áreas culturais do edifício, tendo prevalecido a opinião de que existia uma certa unidade nas suas diversas funções o que permitia a exploração integrada;
- quanto à concessão propriamente dita, referem diversos responsáveis que acabou por ser adjudicada ao único concorrente que se apresentou ao segundo concurso público, após o primeiro ter ficado deserto. Salientam ainda que antes da concessão, o edifício encontrava-se encerrado, sendo de 800 000\$00 o dispêndio mensal suportado pela autarquia com a sua segurança. Com a concessão efectuada não só este encargo deixou de existir, como a autarquia passou ainda a ter uma receita mensal de 500 000\$00;
- um dos responsáveis pela gerência de 1994 adianta, contudo, que a Sociedade concessionária deixou de pagar rendas, tendo a Câmara resolvido o contrato pelo que, em face disso, está à procura de soluções para dar um destino útil ao grandioso complexo, cfr. alegações a fls. 648 (remetidas em Maio de 1996).

9. Apresentadas as principais conclusões do relatório da auditoria e expostas, em síntese, as alegações da autarquia (gerências de 1993 e 1994), cumpre analisar, por último, um eventual fraccionamento de despesa, única situação consubstanciadora de possível infracção financeira.

Na realidade, questionaram os auditores a existência de dois contratos celebrados no mesmo dia e com o mesmo fornecedor, um para fornecimento e montagem de um monta-cargas hidráulico e outro para fornecimento e montagem de um ascensor hidráulico nos montantes de 4 862 000\$00 e 5 606 000\$00 (s/IVA). Este procedimento - segundo os auditores - constituiria fraccionamento de uma despesa que deveria ter sido globalmente considerada, com o intuito eventual de evitar o "Visto" do Tribunal de Contas. Os referidos contratos foram celebrados em 1993, tendo os respectivos pagamentos ocorrido já na gerência de 1994, cfr. fls. 314 e 315 dos autos.

- Nas suas **alegações**, a fls. 609 e segs., os diferentes responsáveis negaram a intenção de evitar o “visto” do Tribunal de Contas, acrescentando que se tratou de procedimentos independentes justificados pelo facto de existir a possibilidade de virem a ser escolhidas propostas de concorrentes distintos, dada a diferente natureza dos equipamentos. Quanto à coincidência do dia da celebração dos contratos, referem os alegantes que tal ficou a dever-se à circunstância de as adjudicações terem recaído no mesmo fornecedor, com sede em Braga, que apresentou as propostas mais vantajosas.
- A matéria carreada aos autos não permite concluir de forma inequívoca que a actuação dos responsáveis foi intencionalmente procurada com vista à não sujeição ao controlo do Tribunal de Contas. Na realidade, da lista de contratos constante de fls. 9 a 11, verifica-se que foram submetidos a “Visto” deste Tribunal todos os títulos contratuais cujos valores a isso obrigavam. Assim, subscreve-se a posição defendida pelo ilustre magistrado do Ministério Público que, no seu douto parecer a fls. 651, opina no sentido de não se justificar a avocação da conta de gerência de 1994.

10. Colhidos os vistos dos Exm^{os} Juízes Conselheiros Adjuntos, decide-se o seguinte:

- a) subscrever as conclusões formuladas pela equipa de auditores constantes do n^o 7 deste aresto;
- b) recomendar à autarquia que se muna de adequados estudos prévios multidisciplinares quando estiverem em causa decisões de investimento de certa dimensão;
- c) determinar o envio de fotocópias do relatório da auditoria e deste acórdão à CCRN e à DGDR e apenas deste acórdão à Câmara Municipal de Viana do Castelo.

Não são devidos emolumentos.

Tribunal de Contas, em 20 de Março de 1997

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

António José Avérous Mira Crespo

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

Carlos Manuel Botelho Moreno

ACÓRDÃO Nº 53 /97

DELIBERAÇÃO - EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS - ISENÇÃO - MUNICIPIO - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA REINTEGRATÓRIA - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA

SUMÁRIO:

1. Constitui despesa ilegal o pagamento de uma obra não realizada, tendo por base um acto de mediação e facturas falsas.
2. O procedimento descrito constitui utilização indevida de dotações, facto constitutivo de responsabilidade financeira de natureza re-integratória e sancionatória.
3. Ficam isentos da sus responsabilidade solidária os gerentes que ficaram vencidos na deliberação tomada e fizeram registo da respectiva declaração de voto em acta.

Conselheiro Relator
João Fernandes Neto

Proc. nº 1781/84
Sessão de 1997.03.20

ACÓRDÃO

Acordam os Juízes em Subsecção da 2ª Secção deste Tribunal:

- I** 1. Procede-se a julgamento do processo da conta respeitante à gerência inteira de 1994 da **Câmara Municipal de Proença-a-Nova** e da correlativa responsabilidade financeira dos seus gerentes:

1.1. Durante toda a gerência:

- **Diamantino Ribeiro André e**
- **António Marques Barateiro;**

2.2. Apenas em parte da gerência:

- **Mário Teodósio Fernandes,**
- **Manuel Fernandes Ribeiro e**
- **Mário Rodrigues da Silva,** todos somente nos dias 1 e 2 de Janeiro;
- **Filomena Maria F. Lourenço Silva e**
- **Jorge Sequeira Ribeiro,** ambos no período de 3 de Janeiro a 31 de Dezembro;
- **Victor Manuel Lopes Bairrada,** de 3 de Janeiro a 18 de Abril e de 2 de Novembro a 31 de Dezembro,
- **Paulo António D. Silva Cruz,** desde 3 de Maio até 8 de Agosto e
- **José Lopes Balau,** de 30 de Agosto até 1 de Novembro, todos devidamente identificados na relação nominal de responsáveis processada a fls. 247.

2. O processo está instruído com os documentos necessários ao julgamento e o seu exame permitiu à Contadoria elaborar o ajustamento constante de fls. 309 que, em síntese, tem a seguinte expressão, ora confirmada por espelhar fielmente o resultado da gerência:

DÉBITO:

Saldo de abertura	100 737 009\$00
Recebido na gerência	818 167 090\$50
TOTAL	918 904 099\$50

CRÉDITO:

Saído na gerência	859 111 341\$50
Saldo de encerramento	59 792 758\$00
TOTAL	918 904 099\$50

- 3 - A débito da conta de gerência seguinte deverão incluir-se as seguintes importâncias, que não foram escrituradas na conta ora em apreciação por terem sido recebidas posteriormente a 31 de Dezembro de 1994:

3.1. Respeitantes a juros capitalizados:

- Na Caixa Geral de Depósitos: 399 790\$00+158 644\$00;

- No Banco Fonsecas & Burnay: 27 317\$30

3.2. Proveniente da Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais: 4 000 000\$00.

4. Durante a verificação interna do 2º grau evidenciaram-se as seguintes situações susceptíveis de determinarem responsabilidade financeira.

4.1. Eventual tratamento de privilégio à firma “Daniel Lourenço Ldª.” em virtude de uma filha do sócio gerente, também sócia, ser vereadora a tempo inteiro da Câmara Municipal;

4.2. Pagamento efectivo da ordem de pagamento nº 2411 de 8/9/94, no valor de 19 999 998\$00 - respeitante ao asfaltamento da estrada Alvito/Mó/Dáspera - sem que as respectivas obras tenham sido executadas.

II. Citados - nos termos dos artºs 30º e 51º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro - apenas o responsável *Paulo António Delgado da Silva Cruz* não apresentou alegações, tendo os responsáveis *António Marques Barateiro*, *Victor Manuel Lopes Bairrada* e *José Lopes Balau* alegado conjuntamente de fls. 331 a 335 e, os restantes, de fls. 355 a 371.

Todas as alegações apresentadas aqui se dão por inteiramente reproduzidas para todos os efeitos legais.

III. O Digno Procurador Geral Adjunto, no seu douto parecer lavrado de fls. 380 a 385 conclui no sentido de que o responsável *Diamantino André* deverá ser sancionado com multa a graduar entre 1/3 e 2/3 do máximo legal pela situação descrita no item 4.2 da parte expositiva deste acórdão e, aos restantes gerentes, deverá dar-se quitação.

IV. Colhidos os vistos legais dos Exmºs Juizes Conselheiros Adjuntos, cumpre agora apreciar e decidir:

No que concerne à situação descrita no item 4.1 da parte I deste aresto constatou-se, pela conferência dos documentos de despesa das respectivas rubricas, que foram efectuados pagamentos à firma “Daniel Lourenço LDª. “, no montante global de 1 255 009\$00, respeitantes a materiais diversos conforme se discrimina no mapa processado a fls. 11.

Porém, pela documentação analisada, não se detectaram indícios de ter sido preterida qualquer formalidade legal.

Acresce que os responsáveis que alegaram em conjunto - embora considerem a este respeito existir um “favorecimento escandaloso” que “para além de ilegal e imoral prejudica os interesses do município e os demais concorrentes que têm os mesmos direitos” - não apresentaram qualquer prova nesse sentido.

Inexistem, assim, elementos probatórios que permitam concluir pela existência de uma realidade factual susceptível de determinar responsabilidade financeira e fundamentar um juízo de culpa em relação aos, ou alguns, gerentes.

Ou seja, nem objectiva, nem subjectivamente se indicia - na situação ora em análise - a prática de qualquer infracção financeira.

Não assim no que diz respeito à situação discriminada no item 4.2 da parte expositiva deste acórdão.

Com efeito, como doutamente salienta o Exm^o Procurador Geral Adjunto no seu já citado parecer “não se pode incluir uma obra no plano de actividades e no orçamento, projectá-la e lançar o respectivo concurso, adjudicá-la, celebrar o contrato com o adjudicatário e submetê-lo a visto, requisitar as verbas indispensáveis ao seu pagamento e, **sem que a obra que devia ser executada o fosse**, dá-la como executada e paga, com base em acto de medição e facturas falsas, encaminhando o dinheiro para o pagamento de outras obras não integradas no plano de actividades e cujos processos de lançamento se desconhecem”.

Quer da conferência dos documentos de despesa pela Contadoria, quer do relatório, apenso por linha, da inspecção ordinária realizada ao Município de Proença-a-Nova pela IGAT, resultam como provados os seguintes factos:

Na reunião de 10 de Maio de 1994, a Câmara deliberou abrir concurso limitado para asfaltamento de diversas estradas e caminhos municipais constantes do Plano de Actividades, até ao montante máximo de 50 mil contos.

Na sequência do processo de concurso foi a empreitada adjudicada à firma “Diamantino Jorge & Filho Ld.”, tendo a respectiva escritura sido outorgada em 3 de Agosto de 1994 e submetida ao “visto” deste Tribunal, que foi concedido em 17 do mesmo mês.

Tal empreitada dizia respeito, além de a outras obras em caminhos municipais, ao asfaltamento do caminho municipal 1310 Alvito da Beira/Mó/Dáspera.

Apesar deste asfaltamento não ter sido efectuado foi apresentado na Câmara Municipal um auto de medição, datado de 2 de Setembro de 1994, no valor de 19 047 617\$00, acrescido de IVA, relativo à execução desta obra.

Sobre este documento recaiu a seguinte informação do técnico encarregado da fiscalização da obra, Engenheiro *António Mateus Filipe*, com a data do dia 6 do mesmo mês: “os trabalhos encontram-se realizados”.

Neste mesmo dia, o referido auto de medição foi presente à reunião da Câmara tendo sido autorizado o seu pagamento.

A mencionada obra foi efectivamente paga através da ordem de pagamento nº 2411, de 8 de Setembro de 1994.

Pese embora dos autos não se indicie que a quantia desta ordem de pagamento (19 999 998\$00) tenha sido desviada, total ou parcialmente, para fins diferentes dos específicos da Autarquia - na medida em que terá sido utilizada para obras noutros caminhos municipais - não pode deixar de ser objecto de severa censura a falsificação cometida porquanto, num Estado de Direito, a licitude de um fim não dirime a ilegalidade dos meios utilizados para a sua prossecução.

Com o procedimento descrito foi autorizada e paga uma despesa ilegal violando-se frontalmente o disposto no nº 1 do artº 26º do Decreto-Lei nº 341/83, de 21 de Julho, o que determinou uma utilização indevida de dotações tipificadora de efectivação de responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória nos termos do artº 41º do mesmo diploma legal e da alínea b) do nº 1 do artº 48º e do artº 49º ambos da Lei nº 86/89.

Como resulta do antes exposto, do procedimento em análise não resultaram prejuízos para os cofres da Autarquia pelo que o princípio do não enriquecimento à custa alheia desaconselha a efectivação da responsabilidade financeira reintegratória.

Mas verificam-se, seguramente, todos os pressupostos para aplicação de multa.

Não aos responsáveis *Mário Teodósio Fernandes, Manuel Fernandes Ribeiro, Mário Rodrigues da Silva, Victor Manuel Lopes Bairrada e Paulo António Silva Cruz* por não serem gerentes à data dos factos.

Também os responsáveis *António Marques Barateiro, Jorge Sequeira Ribeiro e José Lopes Balau* protestaram expressamente contra o descrito procedimento na reunião camarária de 20 de Setembro de 1994 - como resulta da respectiva acta processada a fls. 339 e do seu anexo junto a fls. 340 - atitude esta que os exonera da sua responsabilidade solidária.

Por seu turno, a responsável *Filomena Lourenço da Silva* não esteve presente nessa reunião (vide fls. 339), nem na reunião em que foram aprovados os pagamentos (fls. 367) pelo que neles não teve intervenção.

Porém o responsável *Diamantino Ribeiro André*, como Presidente da Câmara Municipal, conduziu o processo, teve dele inteiro conhecimento, induziu ou não se opôs, como devia, aos descritos actos ilegais, apresentou a ordem de pagamento à ratificação do Executivo e não esclareceu este das circunstâncias anormais relacionadas com o pagamento, cujo suporte documental era um auto de medição falso, questão que só veio a colocar-se na reunião subsequente.

Nas suas alegações, este responsável para justificar os factos invoca em erro de cálculo do projecto elaborado pelo GAT devido ao qual não era possível pavimentar a estrada Alvito-Mó-Dáspera por absorver a quase totalidade do montante das várias obras que integravam a empreitada: vide fls. 370.

Mas é por demais evidente que havia forma legal de pôr cobro a esse erro e que, por isso mesmo, é indesculpável que o identificado responsável tenha levado à sessão da Câmara uma ordem de pagamento que -

contrariamente aos restantes responsáveis pela gerência - sabia assentar numa factura falsa, que respeitava a um auto de medição falso por isso que não se pode medir uma obra que nem sequer foi começada.

De todo o circunstancialismo fáctico descrito conclui-se, sem margem para dúvidas, que tal responsável agiu com dolo directo: vide o nº 1 do artº 14 do Código Penal.

E para, finalmente, evidenciar uma das consequências do descrito procedimento, é pertinente transcrever a pergunta feita pelo Presidente da Junta de Freguesia de Alvito da Beira na reunião da Assembleia Municipal realizada em 30 de Setembro de 1994: como é que se irá buscar o dinheiro para asfaltar a estrada em causa (Alvito-Mó-Dáspera) se a mesma se considera como feita”: vide a acta processada a fls. 256.

Por tudo o exposto, acordam os Juízes em Subsecção da 2ª Secção deste Tribunal em:

- a) condenar o responsável **Diamantino Ribeiro André**, como Presidente da Câmara Municipal de Proença-a-Nova - pela situação descrita no item 4.2 da parte I deste aresto - na multa de 200 000\$00 (duzentos mil escudos);
- b) julgar quites os restantes responsáveis pela gerência inteira de 1994 da referida Autarquia, pela aludida responsabilidade, devendo o saldo que lhes é abonado figurar como primeira partida do débito da conta seguinte.

Emolumentos a pagar pela Autarquia: 155 339\$00 (vidé cálculo a fls. 308)

Emolumentos devidos pelo responsável condenado: 1 500\$00 (artº 4º da Tabela anexa ao decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho).

Notifique-se.

Tribunal de Contas em sessão de 20 de Março de 1997

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

João Manuel Fernandes Neto

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Alípio Duarte Calheiros

ACÓRDÃO Nº 77 /97

AUDITORIA - AUTO ESTRADAS DE PORTUGAL - JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS - RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.

SUMÁRIO:

É de relevar a responsabilidade financeira dos responsáveis pela gerência, quanto à realização de despesas sem cobertura orçamental, desde que as suas condutas não tenham sido praticadas com consciência de ilicitude e não sejam lesivas do interesse público, de acordo com o artigo 50º da lei 86/89, de 8 de Setembro. O Decreto Lei nº 351/91, de 20 de Agosto, inclui no objecto de concessão à BRISA, a conservação e exploração da Auto-Estrada Lisboa/Malveira, que tem como contrapartida, o pagamento da BRISA dum a quantia à JAE. De qualquer irregularidade que tenha ocorrido, não pode a JAE ser responsabilizada, pois foi decidida por membro do Governo competente.(Decreto-Lei nº 315/91, de 20 de Agosto). Quanto à responsabilidade financeira dos políticos, ela também está excluída (Lei nº 86/89 e 34/87).

Conselheiro Relator
Alípio Duarte Calheiros

Proc. nº 2841/91 e 16/93
Sessão de 1997.06.12

ACÓRDÃO

JUNTA AUTÓNOMA DAS ESTRADAS

Em Subsecção da 2ª Secção, acordam os Juizes do Tribunal de Contas:

Por força do despacho proferido em 22 de Dezembro de 1993, a fls. 589, os processos nº 2841/91 e 16/93-AUDIT, foram apensados tendo as diligências referentes a ambos, na fase jurisdicional, sido efectuadas no primeiro processo e conjuntamente.

Daí que o presente acórdão aprecie os dois.

Processo nº 2841/91

I - A conta de gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1991, da **Junta Autónoma das Estradas** é da responsabilidade dos membros do seu Conselho Directivo:

- **Engenheiro Mário Pinto Alves Fernandes;**
- **Engenheiro Manuel Santinho Horta;**
- **Engenheiro José Luis Catela Rangel de Lima;**
- **Dr. Manuel Pinto,**

todos identificados na relação nominal de fls. 248.

II - A análise da presente conta de gerência foi incluída no Plano de Fiscalização para 1993 nos termos da decisão proferida pelo Acórdão nº 169/92-2ª Secção e por ter havido conhecimento de terem ocorrido assaltos a algumas tesourarias da JAE.

A conta abre com o saldo apurado administrativamente de harmonia com o disposto no artigo 16º, do Decreto nº 26341, de 7 de Fevereiro de 1936, já que a conta anterior foi devolvida ao abrigo do artigo 66º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

III - O processo está instruído com os documentos necessários ao seu julgamento tendo a Contadoria depois de proceder ao arredondamento final, de acordo com o disposto na alínea d), do Despacho - DP 176/87, de 23 de Julho, por o Organismo não ter procedido de harmonia com o estipulado no artigo 4º, do Decreto-Lei nº 267/81, de 15 de Setembro, quanto ao arredondamento na escrituração das receitas e despesas da conta de gerência, elaborado o seguinte ajustamento:

DÉBITO:

Saldo da gerência anterior	1 041 884 092\$50
Recebido na gerência	78 987 543 851\$20
Fundo Permanente	54 000\$00
Arredondamento	- \$30
	80 029 481 944\$00

CRÉDITO

Saído na gerência	79 348 216 349\$90
Saldo para a gerência seguinte	678 950 982\$30
Alcances	2 314 611\$50
Arredondamento	- \$30
	80 029 481 944\$00

O débito está comprovado pelos documentos de fls. 35 a 75 e o crédito está documentado de fls. 76 a 245.

IV - Destacando a colaboração prestada pelos funcionários da JAE e salientando a inexistência de uma estrutura administrativa equipada com material informático que permitisse uma resposta adequada às suas necessidades dada a grande dimensão patrimonial, financeira e humana do Organismo, referem-se no relatório inicial as situações que conduziram à formulação das seguintes conclusões:

1ª - A verba de 303 729\$20 - que teve origem em alcances por assalto - devia ter sido deduzida pelos itens correspondentes e não pela globalidade como se encontra no mapa da conta de gerência.

2ª - Os valores dos juros dos depósitos à ordem, obtidos através de confirmações directas (circularizações), não coincidem com os montantes apresentados pela JAE. Apurou-se uma diferença de menos 105 698 193\$50 em relação à informação prestada pela JAE.

Na discriminação dos mesmos juros a JAE apresentou um valor inferior em 54\$00 que há que corrigir.

3ª - As despesas de pessoal e outras são relacionadas em documentos (fichas de disponibilidades) que não permitem a conferência dos descontos efectuados, porque estes não são evidenciados nos mesmos.

A configuração e conteúdo destas fichas difere do determinado nos mapas nºs 7 e 8 das Instruções do Tribunal de Contas e não podem ser consideradas para a informatização do sistema contabilístico porque não estão elaboradas de acordo com os requisitos previstos na Resolução do Tribunal de Contas de 31 de Julho de 1990.

4ª - A não apresentação de relações de guias de entregas de descontos impossibilitou a confirmação das entregas de descontos ao Estado e a outras entidades por tipos de descontos, violando-se assim o estatuído nas alíneas i) e j) das Instruções do Tribunal de Contas.

5ª - A movimentação de contas de depósito à ordem fora da Caixa Geral de Depósitos e bem assim a constituição de aplicações financeiras foram feitas sem cumprir o disposto no Regulamento da C.G.D., aprovado pelo Decreto nº 694/70, de 31 de Dezembro.

6ª - A JAE não apresentou a relação de bens de capital adquiridos durante a gerência o que não permitiu a sua conferência bem como dos respectivos montantes, e violou o determinado nas instruções do Tribunal de Contas.

7ª - O mapa da conta de gerência não evidencia o montante financiado ao Projecto de Estradas III, sendo certo que a JAE nunca implementou uma contabilidade autónoma para o financiamento àquele projecto nos termos previstos no artigo 4º Acordos Financeiros - Secção 4.01 do Contrato de Empréstimo nº 2840-PO.

8ª - Ao cobrar receitas e realizar despesas sem inscrição orçamental a JAE violou as disposições legais constantes do Decreto com força de Lei nº 18381, de 24 de Maio de 1930 e da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro.

V - Questionado o Organismo e seus responsáveis sobre as questões que conduziram à elaboração das conclusões que se indicaram no ponto IV, apresentaram os mesmos alguns esclarecimentos que foram considerados e as seguintes explicações quanto às situações cuja irregularidade se manteve:

- Elas derivam igualmente de a JAE ser um organismo público de funcionamento complexo, vastas competências, ao qual se pede a gestão de vultosos recursos públicos à custa de uma estrutura de serviços que deveria ter sido adequada à dimensão e complexidade da sua missão pública.

Porém sempre foi realizado um esforço para regularizar situações decorrentes de disfunções de funcionamento.

- No que se refere à realização de despesas sem a necessária cobertura orçamental diz-se que era *“prática corrente no organismo, ao longo de muitos anos, apenas a sua expressão nas contas de gerência com aplicação nas rubricas carenciadas, tornando-se desse modo desnecessário a solicitação para as mesmas, de qualquer reforço orçamental”*.

Tal situação *“foi corrigida a partir de 1993 inclusive, não se ficou a dever a qualquer conduta consciente da sua ilicitude e não foi lesiva para o interesse público, solicitando, ao abrigo e para os efeitos do artigo 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, a relevação de eventuais responsabilidades”*.

- Relativamente às receitas provenientes de *“Reembolsos e Reposições”* os seus quantitativos totais só se conheciam nos finais dos exercícios e tratando-se de receitas parcialmente pequenas, embora frequentes, os serviços externos por onde corriam, porque não dispunham na altura de meios informáticos adequados, tinham muita dificuldade em fornecer aos Serviços Centrais o seu apuramento final a tempo de poderem ser incluídas em orçamento suplementar.

VI - O Excelentíssimo Procurador Geral Adjunto, a fls. 923 a 929, pronuncia-se pela relevação da responsabilidade quanto à cobrança de receitas e realização de despesas sem cabimentação orçamental, integradoras de infracção financeira, já que não houve prejuízo para o Estado e os responsáveis não agiram com intenção dolosa ou fraudulenta.

Quanto ao mais entende que esclarecidas e rectificadas algumas situações se impõe a adopção das necessárias medidas correctoras, abonando-se a quantia alcançada já que *“a prova recolhida no processo crime, bem como no processo disciplinar e nos presentes autos não permite concluir que se mostre preenchida qualquer das hipóteses a que aludem as alíneas a), b) e c), do citado nº 2, do artigo 53º, da Lei nº 86/89, designadamente esta última que se reporta à actuação com culpa grave, no desempenho das funções de fiscalização”*.

VII - As situações descritas, esclarecida a divergência focada no ponto IV-2ª, com excepção da indicada no ponto IV-8ª que de seguida se apreciará revestem a natureza de irregularidades formais que o Organismo tem diligenciado corrigir justificando-se assim as correspondentes recomendações.

Os elementos recolhidos nos processos crime e disciplinar instaurados com base nos desvios da verba total de 2 314 611\$50 não indiciam minimamente que nos factos que os determinaram tenha existido qualquer grau de comparticipação dos responsáveis, que tenha havido descuido na nomeação do responsável pelos desvios ou que no desempenho das funções de fiscalização tivessem agido com culpa grave; isto é não se mostram preenchidos os requisitos enunciados nas alíneas a), b) ou c), do nº 2, do artigo 53º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, determinantes da imputação da responsabilidade pelos desvios, também aos responsáveis.

Deve assim abonar-se-lhes a quantia desviada, o que se fará.

No que se refere à cobrança de receitas e realização de despesas não orçamentadas tal prática integra infracção financeira por violação do disposto nos artigos 17º e 18º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro que determinam que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada se não tiver sido objecto de inscrição orçamental e que as dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas, respectivamente, tendo-se em conta o determinado na alínea b), do nº 1, do artigo 48º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

Esta actuação dos responsáveis porém, processou-se nas condições amplamente referidas no processo, radicando no essencial na não correspondência entre a dimensão patrimonial, financeira e humana do Organismo e a sua estrutura administrativa, sem meios e material adequados ao correcto desempenho das funções.

Acresce que os responsáveis agiram pela forma que era habitual no Organismo tendo começado a corrigir os procedimentos quando alertados pelos serviços do Tribunal de Contas.

Não agiram, como muito bem salienta o Excelentíssimo Procurador Geral Adjunto com intenção dolosa ou fraudulenta certo que nenhum prejuízo adveio para o Estado.

Nestes termos é de considerar verificado o condicionalismo determinante da relevação da correspondente responsabilidade financeira, nos termos do disposto no artigo 50º, da Lei nº 86/89, o que se fará.

Processo nº 16/93-AUDIT

I - A auditoria ao Projecto do Lanço Loures/Malveira-1991 (FEDER) fazia parte do Plano de Fiscalização para 1993 e teve como objectivos a análise da execução no ano em referência, a avaliação do sistema de controlo instituído e a verificação da regularidade e legalidade financeira do projecto, de que foi entidade executora a *Junta Autónoma das Estradas (JAE)*.

O *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)*, criado em 1 de Janeiro de 1975 (Regulamento CEE nº 724/75) e que constitui um dos instrumentos mais importantes dos investimentos financeiros na política regional comunitária, tem como finalidade primordial conceder, a fundo perdido ou como auxílio complementar, meios financeiros de auxílio com o objectivo de contribuir para a correcção dos principais desequilíbrios regionais dentro do território comunitário, participando no desenvolvimento e no reajustamento das regiões atrasadas e na reconversão das regiões industriais em declínio.

Com regime jurídico integrado por vários diplomas (fls. 56) o *Quadro Comunitário de Apoio (QCA)* estabelecido pela *Decisão da Comissão das Comunidades Europeias nº C (89) 1969, de 31.10.89*, veio fixar-lhe um novo enquadramento jurídico e organizacional.

Pelo Decreto-Lei nº 121-B/90, de 12 de Abril foi definida a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA para as intervenções estruturais comunitárias no território português, complementado pelos despachos 10/91 de 23 de Janeiro e 44/91, de 20 de Fevereiro.

II - Realçando a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos dos Serviços contactados referem-se no relatório as seguintes condicionantes e limitações ao exame:

- exiguidade de informação tratada sobre a execução financeira e material do Projecto, nos organismos responsáveis pelo seu acompanhamento e controlo;

- dificuldades de recolha de informação, junto da JAE, relativamente à expressão financeira do Projecto, nomeadamente junto da *Divisão de Planeamento do G.P.P.*, a que não foi alheio o facto de ser um período de encerramento de contas.

III - É a seguinte a identificação do Projecto:

Projecto:	Lanço Loures (Nó do Tojal) Malveira (IC-1)
Extensão:	16 Km
Nº Nacional:	88/AC/001
Aprovação pela Comissão da Comunidade Europeia:	Decisão nº (88)0802/056, de 26.5.88
Finalidade:	Permitir o descongestionamento da actual EN8, nesta zona, medida considerada fundamental para o desenvolvimento da região Oeste e Norte da Capital.
Montante do investimento previsto:	6 102 000 contos
Comparticipação comunitária:	3 051 000 contos (50% do investimento previsto)
Data prevista de início:	11/87
Data prevista para a conclusão:	12/91
Entidades envolvidas:	JAE GEP do MOPTC (GCI) DGDR DGT 14ª Delegação da DGCP
Data da consignação:	09.08.88
Abertura do Tráfego:	12.09.91
Pagamentos realizados:	8 247 682 contos
Pagamentos em 1991:	3 185 149 contos

Este projecto foi considerado prioritário na linha de orientação política que tem vindo a ser seguida, privilegiando o investimento público no reforço das infraestruturas de apoio ao sector produtivo, nomeadamente nas vias de comunicação.

No ano de 1988, ano da aprovação deste projecto, 58% do auxílio concedido pela Comunidade Económica Europeia beneficiou os “transportes”.

Embora, inicialmente, o lanço não visasse a sua constituição em auto-estrada com portagem, isso veio a acontecer, o que levou a que a obra fosse entregue à BRISA.

IV - Com base nos elementos identificadores do processo de concurso transcritos no mapa que segue:

TIPO	Concurso Público Internacional
PUBLICAÇÃO DO ANÚNCIO	DR III Série, nº 265, 17.11.87; JOC, 19.11.87
ENVIO DE FOTOCÓPIA DO ANÚNCIO AOS REPRESENTANTES DIPLOMÁTICOS DOS PAÍSES MEMBROS DO BANCO MUNDIAL	17.11.87
CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO PREVISTOS E PUBLICADOS	1. Garantia de boa execução e qualidade técnica 2. Prazo 3. Preço
ACTO PÚBLICO	02.03.88
BASE DE LICITAÇÃO	4 000 000 contos (S/IVA)
Nº DE CONCORRENTES	19 firmas e consórcios
TOTAL DE ADMISSÕES	19
VALOR DE ACORDO COM O Nº 5 E 6 DO ARTº 93º DO DL Nº 235/86, DE 18/8	3 656 133 930S24
NOTIFICAÇÃO DA DECISÃO AO CONCORRENTE PREFERIDO	16.06.88
GARANTIA PRESTADA	21.06.88
NOTIFICAÇÃO DA DECISÃO AOS CONCORRENTES PRETERIDOS	13.09.88

salientam-se no relatório inicial os seguintes aspectos:

1 - A desnecessidade do envio do teor do anúncio aos representantes diplomáticos dos países membros do Banco Mundial, acreditados em Portugal, uma vez que se não tratou de uma acção co-financiada por esse Banco;

2 - A comunicação tardia aos concorrentes preteridos, feita quase 3 meses depois da garantia prestada e não logo que prestada a caução como determina o nº 3, do artigo 98º, do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto;

3 - No pedido de candidatura ao FEDER do projecto nº 88/AC/001, enviado pela DGDR em 17.02.88, diz-se, no item 225 (fls. 62) "*Ainda não foi feito concurso*". No ponto 4. do anexo ao pedido (fls. 71) diz-se que o concurso deverá ser feito em 1988. Entretanto, como veio mais tarde a verificar-se, o concurso público internacional já tinha sido realizado, publicado no D.R. em 17.11.87 e no JOC em 19.11.87 (fls. 73 a 75).

Em face desta falha de informação no processo a decisão de aprovação da Comissão, de 26.05.88, foi condicionada ao cumprimento da formalidade da realização do concurso (fls. 76 a 78).

Também aqui não foi detectada esta situação e só em Telex de 26.12.88 a DGDR desbloqueou junto da JAE a situação, após o não pagamento da participação comunitária, e, em 27.12.88, informa a Comissão do equívoco.

Esta situação deu lugar a um atraso no processamento do primeiro pagamento (40% da Participação Comunitária) que pode ser accionado logo que a obra se inicie.

V - Ao contrato de empreitada que se caracteriza com os elementos indicados no mapa que segue:

DESIGNAÇÃO EMPREENHEIROS CONSIGNAÇÃO PRAZO DE EXECUÇÃO FIM DO PRAZO CONTRATUAL PRORROGAÇÃO DO PRAZO (TRABALHOS A MAIS) FIM DO PRAZO DE EXECUÇÃO APÓS PRORROGAÇÃO VALOR DA ADJUDICAÇÃO PRAZO DE GARANTIA VALOR DE TRABALHOS A MAIS VALORES DAS REVISÕES DE PREÇOS CONTRATO Nº DATA APROVAÇÃO DA MINUTA VISTO DA MINUTA PELO TC VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE COM A MINUTA VISADA PELO TC	Empreitada ICI, variante Lisboa (Nó do Tojal)/Malveira Mota & Companhia 09.08.88 1 000 dias 06.05.91 128 (2º Mapa de Trabalhos a Mais)+215 (3º Mapa de Trabalhos a Mais) = 343 dias 14.04.92 3 930 942 570S00 (C/IVA) O valor apresentado na proposta do concorrente sofreu correção para este valor, nos termos do artº 75º do DL 235/86, de 18/8 Estrada - 3 anos Obras de Arte - 5 anos 1 738 024 649S00 1 817 890 320S50 4731 08.07.88 23.05.88, despacho do SE das Vias de Comunicação 22.06.88 (registado no TC sob o Procº 68376/88) 22.07.88 (registado no TC sob o Procº 79595/88)
---	---

foram acrescentados dois contratos adicionais por trabalhos a mais nos termos do mapa seguinte:

ESC: C/IVA

TRABALHOS A MAIS				ADICIONAIS			
DATA	Nº	NATUREZA	MONTANTE	DATA			DIAS
				APROV. MINUTA	ADICIONAL	VISTO TC	PRORROGAÇÃO
15.05.90	1	Terraplanagens, Reforço de drenagem, Obras de Arte	391 877 626S00	a)	a)	a)	
20.08.90	2	Remodelação do pavimento	502 811 584S00	22.03.91	18.04.91	05.04.91	128
15.07.91	3	Obras de Arte	843 335 439S00	28.08.91	04.10.91	27.09.91	215

- a) Foi dispensado contrato adicional, nos termos da cláusula 13.30 do C.E., dado que não excedeu 10% do valor do contrato inicial.

No exame efectuado destaca a equipa de auditores os seguintes aspectos:

1 - Verificaram-se algumas situações de utilização errónea de impresos relativos a trabalhos a mais a preços do contrato, trabalhos a mais a preços acordados e trabalhos do contrato inicial, sendo nalgumas situações utilizados mapas diferentes do da situação verificada.

2 - Observou-se um procedimento dispar por parte do empreiteiro na apresentação das facturas referentes aos autos de medição mensais. Nos três primeiros autos, as facturas mencionam todos os descontos (5% para Depósito de Garantia e 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações). Outras facturas não mencionam qualquer desconto e ainda outras efectivam apenas os descontos para a C.G.A.

3 - O montante total de trabalhos a mais, 1 738 024 649\$00, representou 44,2% em relação ao valor da adjudicação e se incluirmos a apostilha ao contrato essa percentagem cifra-se em 55,8%, o que é um desvio, em relação ao programado, significativo e acima da média para obras deste tipo.

Contribuíram para isso situações que não foram consideradas previamente no plano inicial como foi o caso da alteração do tipo de pavimento e obras de arte decorrentes da passagem de uma via férrea.

VI - Com a data de 30.10.91 foi efectuada uma apostilha ao contrato de execução da empreitada. Foi precedida de minuta aprovada por despacho do Secretário de Estado das Obras Públicas de 6.8.91 e visada pelo Tribunal de Contas em 21.10.91.

Teve como objectivo a antecipação do prazo de conclusão da obra, sendo o cronograma dos acontecimentos relativamente ao desenrolar do processo o seguinte:

DATA	ACONTECIMENTO
29.05.91	Revisão com a firma adjudicatária para a antecipação da obra
12.07.91	Proposta do empreiteiro
24.07.91	Informação propondo a antecipação
05.08.91	Submetida ao SE Obras Públicas
06.08.91	Despacho de autorização do SEOP
06.08.91	Despacho na minuta da apostilha
26.08.91	Cabimento dado pela JAE
10.09.91	CONCLUSÃO DA OBRA
21.10.91	Visada a minuta pelo Tribunal de Contas
30.10.91	Elaborada a apostilha
06.02.92	Pagamento ao empreiteiro

Esclarecida e aceite pela equipa de auditores a questão relacionada com a abertura do tráfego em 12.9.91 e o pagamento da compensação de 420 000 contos e não dos 360 000 contos previstos para a abertura naquela data, e referenciando o facto de todo o processo ser omissivo no que se refere ao acidente causado pelas condições climatéricas e que inviabilizou a abertura ao tráfego em 10.9.91, sem que tal pudesse ser imputado ao empreiteiro, tendo em conta que a antecipação da conclusão dos trabalhos para Setembro de 1991, decidida superiormente, tinha que ser compensada economicamente pelo esforço do empreiteiro, tecem-se no relatório da auditoria as seguintes observações:

1 - Verifica-se a celeridade com que o processo decorre, o que seria de todo elogiável pela sua raridade em termos de tramitação processual na Administração Pública. O certo porém é que não houve azo à efectivação de qualquer estudo económico-financeiro que justificasse ou não o dispên-

dio da significativa verba de 420 000 contos (+ IVA) face aos benefícios a ele associados (custo de operação de veículos, tempo de viagem, etc.).

2 - A ausência desse estudo é tanto mais digna de nota na medida em que houve, nesta obra, um cuidado bastante criterioso neste aspecto.

Efectivamente, na análise das propostas apresentadas a concurso, em 22.3.88, as propostas dos concorrentes que apresentaram prazos inferiores para a execução da obra, em relação aos 1 000 dias previstos no Caderno de Encargos, nomeadamente a proposta 9.A, com um prazo de 850 dias foram comparativamente analisadas, assentando em pressupostos de análise da rentabilidade económica (ponto 3.2.2.3 da informação da Comissão de Análise - fls. 105).

Na mesma informação é exarado despacho do S.E. das Vias de Comunicação, solicitando "*o detalhe da análise comparativa referida em 3.2.2.3*".

Foi dado cumprimento em 29.3.88, através da informação 60/88-GPP/DP-8, anexo de fls. 111 a 126, na qual se dão a conhecer os pressupostos da análise económico-financeira efectuada e o seu resultado. Entretanto, em 6.5.88, é efectuado mais um estudo comparativo sobre a mesma questão, desta feita pelo Gabinete do Secretário de Estado, junto a fls. 127 a 133, concluindo-se, conforme o despacho final do S.E., exarado na informação referida, que "*as duas propostas ... equivalem-se quando avaliadas na perspectiva do prazo e numa óptica económico-financeira*".

As propostas em causa foram comparadas, tendo em conta os dados principais do seguinte quadro, ao qual se junta idêntico quadro com os dados referentes à celebração da apostilha.

SITUAÇÃO DA ANÁLISE DAS PROPOSTAS

DESCRIÇÃO	PROPOSTA A	PROPOSTA B	DIFERENÇA
Preço base (10 contos)	3 640	3 650	+ 10
Prazo de execução (dias)	1 000	850	- 150
Data de abertura ao tráfego	1 NOV 90	15 AGOSTO 90	- 77

SITUAÇÃO DA APOSTILHA

DESCRIÇÃO	S/APOSTILHA	C/APOSTILHA	DIFERENÇA
Preço (10 contos)	-	420	+ 420
Data de abertura ao tráfego	14 ABRIL 92 a)	10 SET 91	- 216

Verifica-se assim que após pródigos e competentes estudos efectuados às duas propostas foi considerado não ser significativa, do ponto de vista económico-financeira, a vantagem da redução do prazo de execução da obra em 150 dias e, tendo em conta o cronograma dos trabalhos, a antecipação da abertura ao tráfego em 77 dias antes, tendo em conta o acréscimo do preço em 10 000 contos.

Entretanto, sem a efectivação de estudos comparativos semelhantes foi decidido superiormente o dispêndio de 420 000 contos, tendo em conta a antecipação da obra em 216 dias.

Referindo ser usual em vésperas de eleições (neste caso das eleições legislativas de Outubro 1991) serem “apostilhadas” obras a fim de que possam estar concluídas, estrategicamente, antes da decorrência das campanhas ou actos eleitorais, o que aconteceu com frequência na JAE, dizem os auditores não poder deixar de salientar o facto de não terem sido efectuados os necessários e prévios estudos técnicos e de âmbito económico-financeiro subjacentes e sem os quais, é bem possível, que estejam a ser tomadas medidas de carácter conjuntural lesivas dos interesses públicos. A ausência de tal suporte na realização de despesas desta índole, não oferece garantia de justificação quanto à economia, eficiência e eficácia, na aplicação dos recursos financeiros que são de todos, porque são públicos, contrariando o disposto no nº 3, do artigo 18º, da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro (*Lei do Enquadramento do Orçamento de Estado*).

VII - Realizado o teste de conformidade que se segue quanto ao circuito de pagamentos destacam-se, no relatório os seguintes aspectos

CÓD.	ENTIDADE	OPERAÇÃO E REFERÊNCIA NORMATIVA	DATA	VALOR
1	JAE	Envia 1º pedido de pagamento (a que se refere o nº 4 do artº 25º do RNF)	20.11.88 (Ofício)	1 220 400 contos (40% da comparticipação comunitária)
2	GEP	2.1 Controla a regularidade do pedido de pagamento enviado pela JAE (alíneas f) a h) do artº 36º do RNF) 2.2. Preenche o formulário comunitário de pedido de pagamento (artº 27º do RNF) 2.3. Envia formulário para DGDR (artº 27º do RNF)	15.12.88 (Ofício)	Idem
3	DGDR	3.1. Verifica condições de pagamento (alíneas h) e i) do artº 34º do RNF) 3.2. Prepara pedido de	15.12.88	Idem

		pagamento nos termos do RNF (idem) 3.3. Envia os pedidos para DGCE (MNE) (idem) 3.4. Dá conhecimento dos pedidos à DGT e DGCP (idem)	(Ofício) 15.12.88 (Ofício)	
4	JAE	Envia 2º pedido de pagamento	01.08.89	1 220 400 contos (40% da participação global)
5	GEP	Operações dos códigos 2.1 a 2.3	21.08.89	Idem
6	DGDR	Operações dos códigos 3.1 a 3.4	15.09.89	Idem
7	JAE	Envia 3º pedido de pagamento	07.08.92	457 650 contos (15% da participação comunitária)
8	GEP	Operações dos códigos 2.1 a 2.3	19.08.92	610 200 contos (20% da participação comunitária)
9	DGDR	Operações de código 3.1 a 3.4	28.08.92	Idem
10	JAE	Envia 4º pedido de pagamento	21.01.93	152 550 contos (5% da participação comunitária)

1 - A JAE apresentou o 4º e último pedido de pagamento ao GEP em 21.1.93, cerca de um ano e quatro meses depois da data em que o poderia e deveria ter feito já que a data de abertura ao tráfego ocorreu em 12.9.91, data aceite pela Comunidade como data da conclusão do investimento.

Este pedido foi dado sem efeito pelo GEP e DGDR uma vez que em Agosto de 1992, também muito tardiamente, já tinham apresentado, por sua

iniciativa, o pedido de pagamento final, sem que no entanto tivesse sido dado, desse facto, o devido conhecimento à JAE.

2 - Verifica-se também que em 12.7.91 (fls. 134 a 137) foi efectuado o pagamento ao empreiteiro, referente à 8ª, 9ª e 10ª Revisão de Preços, atingindo-se, nessa data, um valor acumulado de despesa para o projecto de 4 965 524 877\$00, o que corresponde a 81% do montante do investimento previsto.

Nestas circunstâncias, nessa data, deveria ter sido efectivado o terceiro pedido de pagamento no valor de 15%, do montante da comparticipação comunitária e, logo pouco tempo depois, em 12.09.91, deveria ter sido apresentado o quarto e último pedido de pagamento no valor de 5%.

3 - Estas situações, com os consequentes atrasos, são gravosas a nível de receita no O.E. proveniente do FEDER bem como sob o ponto de vista da Tesouraria do Estado.

São projectos que se atrasam na sua execução, ou outros, como no caso vertente que não despoletam tempestivamente os pedidos de pagamento, que provocam importantes quebras nas receitas programadas do O.E., tudo revelando falta de controlo e acompanhamento por parte das entidades intervenientes, desde a entidade executora até às entidades responsáveis pelo controlo concomitante de nível imediato.

VIII - Quanto à execução financeira salienta-se no relatório inicial:

1 - As acções relativas ao FEDER, executadas pela Administração Central, recebem os fundos através do O.E. (PIDDAC), sendo disponibilizados segundo as regras da contabilidade pública.

Os Programas têm expressão no O.E, sendo a sua designação, a nível de Projectos, feita no mapa XI (antigo Mapa VII).

A desagregação dos Projectos em Acções (Troços ou Actividades) é feita a nível interno pelos Serviços executores, não tendo identidade no Mapa XI.

2 - Este projecto, envolvendo a construção do Lanço Lisboa-Malveira, apareceu em 1987, no anexo ao O.E, integrado no Programa “*Modernização da Rede Complementar*”.

No ano seguinte, aparece como parte do Programa Itinerário Complementar 1 (IC1).

A partir de 1989 deixou de ser, para efeitos de descrição orçamental, um Projecto, passando a ser considerado um Troço (actividade em acção).

O IC1 passou a revestir a figura de projecto, integrado no *Programa Modernização da Rede Complementar*. Tem sido, esta a hierarquização adoptada desde então.

3 - Este sistema permite uma maior mobilidade financeira na movimentação das verbas entre as acções e entre os próprios projectos, pois não tendo expressão no O.E. (Cap. 50º), os Serviços podem, internamente, de acordo com a execução verificada, transferir, sem condicionalismos de ordem orçamental, verbas de umas acções por outras, bem como transferências inter-Projectos.

Embora tais medidas permitam uma mais eficaz gestão financeira, com reflexos positivos no oportuno encaixe dos fundos comunitários, devem ser acompanhadas de medidas de organização e controlo adequadas, no sentido de implementação de um fiável e adequado sistema de informação por forma a que os organismos responsáveis tenham, ainda que à posteriori, conhecimento de como e onde foram essas verbas aplicadas.

4 - A acção bem como o projecto e o programa onde aquela se integra tiveram uma sobre-execução, tendo tido necessidade de verbas adicionais.

O Organismo executor injectou verbas do seu orçamento de funcionamento no *Programa*, no *Projecto* e na *Acção*, sancionadas pela tutela e autorizadas pelo Ministro das Finanças, consubstanciadas na 5ª e última alteração orçamental, sem que tais verbas tivessem passado pelo circuito de planeamento nem tivessem sido do conhecimento da 14ª Delegação.

IX - A verificação física consubstanciada na visita e análise da obra realizada evidenciou o seguinte:

- Não existem relatórios sistemáticos sobre a execução física da obra de modo a que, durante as várias fases da mesma, pudessem ser comparados os indicadores físicos previstos e realizados.

- Apesar da abertura ao tráfego já se ter efectuado em 12.9.91, subsistem algumas situações no terreno que têm impedido a realização do auto de recepção provisório, nomeadamente obras de reparação provocadas pelo abatimento do piso da auto-estrada, resultante da constituição geológica do terreno, trabalhos de sinalização ainda necessários e obras de drenagem, numa zona de terras cinzentas, a fim de se evitarem desabamentos sobre a via.

X - Através do Decreto-Lei nº 315/91, de 20/8, foram aprovadas as novas bases da concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas, outorgada à **Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA**, incluindo no seu objecto os novos lanços de auto-estrada referidos na base I, anexa àquele diploma, entre as quais figura a auto-estrada Lisboa/Malveira (alínea a), do nº 2, da base I).

Embora não tendo tido a posse de todos os elementos eventualmente relevantes, questionam-se, no relatório inicial, os seguintes aspectos:

1 - O motivo por que, sendo os custos suportados pelo Estado, através da JAE, pela construção do lanço Loures/Malveira, até à data da concessão (1991) do montante de mais de 7 milhões de contos, se estimou, nessa data, o ressarcimento dos mesmos em 4,8 milhões de contos.

2 - A razão por que, sucedendo a BRISA à JAE nas obrigações por esta contraídas perante terceiros, continuou a JAE a suportar, a partir da data de 12.9.91 (data de abertura ao tráfego), as despesas inerentes a essa auto-estrada.

3 - O motivo por que, tendo sido o lanço entregue à exploração da BRISA na data estimada (2º semestre de 1991) conforme programa de execução (Base VII do mesmo diploma), ainda não decorreu o auto de entrega da auto-estrada, conforme e para os efeitos definidos nos nºs 1, 2 e 3 da Base VIII, do citado diploma.

XI - Como corolário lógico das verificações efectuadas e das situações referenciadas formulou a Contadoria as conclusões de fls. 46 a 51, e as recomendações de fls. 52 a 54, que aqui se dão por reproduzidas.

XII - Ordenada a audição dos responsáveis, nos termos do disposto no artigo 30º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, para se pronunciarem, querendo, sobre as questões formuladas, apresentaram os mesmos as alegações de fls. 731 a 747.

Sobre elas elaborou a Contadoria o mapa de fls. 674 a 694, que aqui se dá por reproduzido.

Das alegações apresentadas salienta-se o seguinte:

1 - Como parte da administração indirecta do Estado a Junta Autónoma de Estradas encontra-se sujeita, nos termos constitucionais, à superintendência do Governo.

È ao Governo e aos membros do Governo que mais directamente exercem os poderes de orientação sobre a actividade da JAE, que cabe definir as opções de política neste sector.

À JAE compete unicamente executar essas opções. Não as define, nem determina a conveniência ou a oportunidade de determinadas medidas e muito menos se orienta pelos ciclos eleitorais.

No caso em apreço, como se demonstrará, a JAE procedeu ao estudo das diferentes soluções que, no entender do Organismo, permitiriam concretizar o objectivo, definido superiormente, de alterar a natureza daquele troço rodoviário inicialmente concebido como via aberta e de prover com meios financeiros adicionais as disponibilidades de investimento noutras infra-estruturas rodoviárias.

Dessas propostas deu conta ao Governo, não sendo da responsabilidade dos dirigentes da JAE, naturalmente, a decisão que foi tomada de operar a translação da gestão do lanço em causa, do domínio deste Organismo para o da BRISA, por via da revisão do contrato de concessão, com todas as suas consequências.

2 - A antecipação do prazo previsto para a conclusão da obra tem fundamentalmente a motivá-la a circunstância de em 20.8.91 ter sido publicada a nova versão das bases do contrato de concessão à BRISA da rede nacional de auto-estradas, na qual se inclui, nos termos da Base I, nº 2, alínea a), do Anexo II, a auto-estrada Loures/Malveira, com extensão de 12 km (D.L. nº 315/91, de 20 de Agosto).

A passagem para a gestão da BRISA do referido troço de auto-estrada, culminou num longo e complexo processo de discussão entre o Estado e a Concessionária, apoiado em estudos quer da BRISA quer da JAE, quer do Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes, sobre a determinação dos termos e encargos da transferência.

Uma vez decidido por despacho do Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas de 18.6.91 o modo de transferência e os montantes a pagar pela BRISA, torna-se necessário acelerar os trabalhos por forma a que a concessionária promovesse o mais rapidamente possível o retorno do investimento realizado.

Além desta razão imposta pelo contrato de concessão, da antecipação da entrada em serviço de uma rodovia decorrem sempre consideráveis benefícios para o interesse público, que no caso concreto foram resumidamente justificados num memorandum datado de 16.7.91 sujeito à consideração do Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas (fls. 771 a 777).

Nos estudos de que resultou aquele memorandum, a custos de 1989, considerava-se que o benefício diário induzido pela existência de uma nova via relativamente à estrada antiga era, para um percurso de 30 km, de 516\$00 por veículo ligeiro e de 786\$00 para veículo pesado.

Aplicando esses dados ao caso do lanço IC1 Loures/Malveira, a custos de 1991 os benefícios decorrentes da antecipação (216 dias) seriam de 679 986 contos (fls. 778 e 779).

Conclui-se assim que o benefício geral foi muito superior ao custo adicional gerado pela antecipação.

3 - Tendo em conta o Regulamento (CEE) nº 1787/84 e as orientações da D.G.D.R. o atraso no 3º pedido de pagamento não foi de mais de um ano mas sim de cerca de oito meses o que ficou a dever-se ao facto de ter

coincido com o processo de análise da transferência desta obra para a BRISA, o que implicou algumas indefinições em todo o processo.

4 - Não se pode afirmar que a circunstância de se não ter considerado como vantajosa para o interesse público uma proposta de redução do prazo relativamente ao inicialmente estimado no Caderno de Encargos, impede o reconhecimento de benefícios sociais, económicos e financeiros da antecipação do prazo contratual na pendência da execução do contrato.

E não é legítima esta ilação porquanto, como bem assinalou a *Comissão de Avaliação das Propostas* no ponto 5 da Inf.76-Div.Obras/CT de 88.04.18, “o processo de conclusão das empreitadas demonstra que o prazo inicial tem vindo a ser subvertido por imposição e necessidade de fazer trabalhos complementares (fls. 786)”.

Isto é, na formulação das condições técnicas que hão-de constar do Caderno de Encargos, o dono da obra, em trabalhos de elevada complexidade e volume, como era o caso da empreitada em questão, sabe que o prazo é meramente referencial, destinado a estabelecer um quadro estável que lhe permita a comparação das propostas-base em que se baseia a escolha do adjudicatário.

Como estimativa que é, estriba-se num conjunto de probabilidades e num cálculo de ritmo médio de trabalhos, sujeito a naturais variações quer por circunstâncias imprevistas (designadamente as condições climáticas) quer pela necessidade de se suprirem omissões ou se corrigirem erros de projecto, dando origem a trabalhos adicionais e às consequentes legais prorrogações de prazo contratual, quer ainda pelo condicionalismo que representa a oportunidade das consignações da responsabilidade do dono da obra, por sua vez determinada pela disponibilidade de terrenos que se torna necessário obter, na maioria dos casos pelo complexo e moroso processo de expropriações.

Por isso é que neste tipo de obras, as condições de menor prazo apostas nas propostas dos concorrentes não são por norma consideradas porquanto, sendo o prazo do Caderno de Encargos meramente referencial, é puramente virtual a vantagem que se depreende de proposta de redução.

Na maioria dos casos de obras de grande envergadura a vantagem na antecipação do prazo só poderá ser objectivamente ponderada com a obra a

decorrer, com os planos de trabalhos de execução física e controlo financeiro devidamente aprovados, e, sobretudo, numa fase em que se encontram testadas as condições de execução da obra e a capacidade real do empreiteiro face às especificidades e dificuldades na execução dos trabalhos. E neste caso, a *Comissão de Apreciação das Propostas*, como se lê na alínea c), das conclusões da informação supra referida, não considerando consistente a vantagem da redução de prazo proposta por um dos concorrentes, não deixou de considerar possível o encurtamento dos 1 000 dias que se estimaram para a conclusão da empreitada.

Tudo para em síntese se concluir que não são equiparáveis os juízos sobre as vantagens da antecipação dos prazos de conclusão e da entrada em serviço propostas a quando do concurso público, e os que se aceitaram na apostilha, como não podem ser comparados os benefícios ou custos financeiros num caso e noutro.

5 - Em consequência dos problemas geológicos e geotécnicos (fls. 790 a 793) sucederam outros acidentes documentados no processo da obra.

Os trabalhos de reparação deram origem ao 3º adicional ao contrato.

Estes trabalhos só muito recentemente foram concluídos o que, de acordo com a lei, só agora possibilita a recepção provisória dos trabalhos.

Assinala-se, contudo, que em vista da posição do dono da obra que se defende continuar a ser a JAE e da situação concreta daquele troço da via rápida, cuja exploração foi entregue à BRISA nos termos do vigente contrato de concessão celebrado entre o Estado e esta empresa, têm sido efectuadas, ao longo do tempo, diversas vistorias conjuntas, destinadas à verificação e acompanhamento dos trabalhos executados e a determinar os concretos termos da garantia da empreitada.

6 - O valor de aquisição pela BRISA do direito à exploração em regime de concessão daquele troço de via rápida, foi definido por acto do Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas na sequência do relatório da Comissão que foi criada no âmbito do *Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes* e da avaliação que do mesmo foi feita pelo Gabinete daquele membro do Governo (fls. 758 a 770 e 873 890).

Como o processo de transferência claramente documenta, o valor apurado pela JAE era superior, mas os fundamentos da avaliação a que procedera não foram superiormente acolhidos, na sequência designadamente da discussão travada sobre este assunto entre a JAE e a BRISA (fls. 891 a 897).

7 - A JAE só continuou a suportar as despesas decorrentes do contrato de empreitada celebrado com a empresa *Mota & Companhia* para a execução da empreitada.

E fê-lo porque se entendeu que o Anexo II às Bases do contrato de concessão aprovados pelo Decreto-Lei nº 315/91, de 20 de Agosto, não determinava, nem podia determinar, a substituição do dono da obra no contrato de empreitada.

Como é sabido o Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto, só prevê uma situação de alteração subjectiva do contrato que é a que resulta do trespasse da obra para outro empreiteiro. Não prevê, e por força do princípio da legalidade isso significa que não permite, a sub-rogação subjectiva do dono da obra.

Aliás, em 15 de Outubro de 1991, foi submetida à BRISA uma proposta de protocolo destinada a estabelecer os termos da transferência do referido lanço (fls. 899).

Essa proposta de protocolo expressava, logo na cláusula 1ª, que com esse documento se visava determinar as condições em que se processaria a transferência “*de acordo com as orientações definidas pelo Governo*”.

Na cláusula 2ª, estabelecia-se, por causa da impossibilidade jurídica da sucessão na posição de donos de obra, que a JAE se comprometia “*à entrega à BRISA do referido troço da via rápida, integralmente construído em conformidade com o projecto no quadro das alterações do contrato de concessão*” ... sem prejuízo de a BRISA se responsabilizar perante o empreiteiro por quaisquer trabalhos adicionais, isto é, fora do quadro contractual originário.

Este protocolo não veio a ser outorgado porquanto, na sequência do relatório elaborado por uma comissão, criada no âmbito do *Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes*, por despacho do Senhor Secretário

de Estado das Obras Públicas nº 23/91, de 15 de Abril, se entendeu que era enquadramento bastante a inclusão do texto que viria a constituir o Anexo II às Bases (fls. 873 a 890).

Todavia sempre se julgou - e continua a julgar-se - que a locução “terceiros” constante do Anexo II não abrangia o empreiteiro, tanto mais que ficou estabelecido que o montante pago pela BRISA pressupunha o acabamento da obra, e que aquela disposição do contrato de concessão não tinha a virtualidade de rescindir um contrato de empreitada válido ou de, repete-se, promover a substituição da JAE pela BRISA na posição jurídica de dono da obra.

Aliás este entendimento tinha sido acolhido num processo em tudo semelhante que se iniciou e desenvolveu igualmente por determinação governamental: o da inclusão na concessão outorgada à BRISA dos iniciais lanços do IP4, *Campo/Paredes e Paredes/Penafiel*.

Nestes casos, em que as possibilidades de novação subjectiva ou sub-rogação da BRISA na posição da JAE foi amplamente discutida, concluiu-se, sem opiniões colhidas em contrário, pela ilicitude de, num contrato administrativo, o contratante público impor a sua substituição sem o acordo da outra parte.

Sendo a BRISA uma empresa privada, esta alteração significaria até modificar a natureza do próprio contrato, na medida em que esta entidade não é parte activa em contratos públicos.

Estes fundamentos sustentam a conduta da JAE que ficou obrigada a suportar os encargos exclusivamente derivados da empreitada, nos termos em que foi contratada, até à conclusão dos trabalhos.

8 - Em consequência dos vários acidentes ocorridos e já referidos foi necessário executar os pertinentes trabalhos de reparação no quadro do contrato com *MOTA & COMPANHIA*, a despeito das necessárias vistorias parciais realizadas em conjunto com a BRISA, destinadas ao acompanhamento e fiscalização desses trabalhos.

Nos termos do artigo 194º, nº 1, do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto, a recepção provisória realiza-se “logo que a obra esteja concluída”, situação que só agora ocorre, tendo-se já determinado a elaboração do

correspondente auto. Assim sendo, o instrumento de entrega da infraestrutura devidamente acabada só será possível após lavrado e aprovado o auto de recepção provisória.

XII - O Excelentíssimo Procurador Geral Adjunto teve vista do processo. No seu lúcido e brilhante parecer de fls. 923 e seguintes transcrevemos as conclusões dos aspectos por si evidenciados, certo que, como muito bem refere, nada impede que o julgamento da conta e dos responsáveis abranja as infracções financeiras detectadas no processo de auditoria, já que os processos foram apensados e os mesmos responsáveis foram ouvidos no âmbito das diligências relacionadas com ambos os processos.

“A decisão atinente à Apostilha ao contrato nº 4731-IC1-EN8-Variante Loures/Malveira ignora as conclusões extraídas na fase de adjudicação da obra e vai mesmo ao ponto de as contrariar, flagrantemente, sem haver sequer o cuidado de justificar a profunda alteração de critérios ocorrida, designadamente quanto à relevância do prazo de abertura ao tráfego “num projecto com uma vida útil de 30 anos”.

“Em contraste com a forma criteriosa e o rigor de procedimentos, com que se desenrolou o processo de adjudicação da empreitada, a antecipação do prazo de conclusão dos trabalhos, para Setembro de 1991, em lugar de Maio de 1992, tendo o empreiteiro direito a haver, como contrapartida dessa antecipação a quantia de 420 000 contos, não foi precedida dos prévios e concretos estudos técnicos e de âmbito económico e financeiro que justificassem o dispêndio de tal importância”.

“De acordo com os dados objectivos recolhidos pela Auditoria, tal antecipação não teve subjacente razões de interesse público, que legitimassem o encurtamento do prazo da execução dos trabalhos, mas sim o cumprimento de orientações superiores, que apenas visavam fazer incidir a abertura da via ao tráfego, em data imediatamente anterior ao acto eleitoral que então ia ocorrer - as eleições legislativas para a Assembleia da República, realizadas em 6.X.91”.

“Para além da ausência dos estudos referidos, certo é que os elementos surtidos na parte inicial da Apostilha, e que a fundamentam, designadamente o impacto regional da obra, a necessidade de, com maior urgência proceder à abertura ao tráfego, bem como os invocados benefícios económicos decorrentes da antecipação, eram todos susceptíveis de

ponderação aquando do lançamento da obra, não se encontrando, assim, demonstrado, tal como se decidiu em caso perfeitamente idêntico (citado Ac. de 19.12.95 - Recl. nº 194/95 - Ponte do Freixo), que a modificação operada, por iniciativa da Administração, haja sido determinada pela ocorrência de factos ponderosos e supervenientes justificativos de tal alteração”.

“Remetida para fiscalização prévia, em 26.8.91, a minuta respeitante à Apostilha só veio a ser visada, após devolução, em 21.X.91, ou seja, em data posterior à conclusão dos trabalhos respectivos e à própria abertura da via ao tráfego (12.X.91) tendo por sua vez, a formalização da escritura respectiva ocorrido apenas em 30.X.91”.

“Apesar de nela se dispor expressamente o contrário, os trabalhos a que se reportava a Apostilha foram integralmente realizados, antes da concessão do Visto, não podendo os responsáveis invocar o mesmo para legitimar a actuação desenvolvida, certo, de qualquer modo, que o controlo feito, nessa fase, não prejudica a eventual responsabilização por infracções financeiras, posteriormente apuradas, em sede de fiscalização sucessiva”.

“O pagamento ao empreiteiro da importância referida, como contrapartida da antecipação do prazo de conclusão dos trabalhos, traduz-se na realização de uma despesa que carece da devida justificação, quanto à sua economia, eficiência e eficácia, o que constituiu grave desrespeito pelo princípio da prossecução do interesse público e da boa administração a integra a prática de infracção financeira, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 18º, nº 3, da Lei nº 6/91, de 20.2 e 48º, nº 1, b), da Lei nº 86/89, de 8/9.”

“Face ao regime vigente, os ordenadores políticos, de quem emanaram as orientações referidas, não respondem por tal infracção financeira, mas apenas politicamente, perante a Assembleia da República, e, se for caso disso, criminal e civilmente”.

“Os dirigentes da JAE, responsáveis pela gerência em julgamento, deixaram expresso, na informação subjacente ao despacho autorizativo da Apostilha, que actuavam por “determinação superior” o que, ficando aquem de quanto se impunha, designadamente em termos de alertar para

as contradições aludidas, não poderá deixar de ser levado em consideração”.

“Tendo actuado no cumprimento de ordens superiores, o que expressamente invocaram, os mesmos não poderão ser responsabilizados pela infracção financeira que ficou apontada”.

“O perverso efeito “desresponsabilizante” assim criado, em que nem respondem os ordenadores políticos, nem os contáveis, que actuaram no cumprimento das determinações daqueles, merece naturais reparos e tem associados inconvenientes manifestos, tudo aconselhando que o regime vigente fosse alterado, aplicando à responsabilidade financeira dos políticos princípios exactamente idênticos àqueles que se aplicam aos outros gerentes”.

Termina aquele ilustre magistrado por entender ser de relevar a responsabilidade financeira pelas infracções indicadas, acolhendo-se o relatório da auditoria e formulando-se as recomendações sugeridas.

XIII - Apreciando as situações referenciadas no relatório da auditoria e nas informações complementares dir-se-á:

1 - As observações efectuadas na análise do processo de concurso - desnecessidade de envio do teor do anúncio aos representantes diplomáticos dos países membros do Banco Mundial acreditados em Portugal, comunicação tardia aos concorrentes preteridos e inexactidões no pedido de candidatura ao FEDER - consubstanciam aspectos meramente formais, que há que corrigir por forma a repôr o formalismo adequado não justificando outra medida que não seja a atinente recomendação.

2 - Também os aspectos relacionados com o uso de impressos relativos a trabalhos a mais e apresentação de facturas referentes aos autos de medição mensais revestem a natureza de meras irregularidades formais, e, porque corrigidas posteriormente pelos próprios serviços basta a referência a tais situações.

O mesmo se dirá do facto de o montante total dos trabalhos a mais ter atingido 44,2% do valor da obra ou 55,8%, se se considerar o valor da Apostilha, representando um desvio significativo em relação ao programa.

E se para isso contribuiu decisivamente quer a alteração do tipo de pavimento quer as obras de arte decorrentes da passagem de uma via férrea, o certo é que uma e outra deveriam ter sido previamente equacionadas e ponderadas por forma a que o processo de concurso inicial as contemplasse já que, ressalvadas situações excepcionais, não é indicativo de uma correcta programação a necessidade de em trabalhos a mais se dispender metade do valor inicial da empreitada.

Daí que se considere pertinente a recomendação formulada pela Contadoria.

3 - As observações efectuadas com base no teste do circuito de pagamentos têm a ver com os atrasos nos pedidos da comparticipação comunitária (FEDER).

Aceitando-se porém os esclarecimentos prestados a fls. 781, pelos Serviços da JAE que invocam também as orientações da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional a verdade é que houve atraso no pedido de comparticipação comunitária.

Esse atraso revela falhas no controlo interno, não sendo, só por si, justificável a circunstância de simultaneamente estar a decorrer o processo de análise de transferência desta obra para a BRISA.

Com repercussões negativas na tesouraria do Estado que assim se vê privado de importantes receitas oportunamente programadas e orçamentadas estas ocorrências devem e podem ser evitadas justificando-se pois a pertinente recomendação.

4 - Das observações feitas no relatório inicial quanto à execução financeira, salientando e aplaudindo a solução de terem passado a ser considerados projectos e troços acções integradas em programas o que permite uma maior mobilidade na movimentação de verbas entre as acções e entre os projectos dir-se-á que considerando apenas a parte relacionada com o objecto da auditoria realizada se impõe que os valores adicionais que o Organismo injecta na execução de acções ou projectos, ainda que orçamentados, devem passar pelos circuitos de planeamento e ser do conhecimento da 14ª. Delegação da Contabilidade Pública, sem o que se não verificará um efectivo controlo nem uma programação rigorosa.

Impõe-se pois a recomendação sugerida.

5 - As observações feitas na verificação física da obra revestem natureza meramente formal - inexistência de relatórios sistemáticos durante as diversas fases da mesma obra - certo que a não realização do auto de recepção provisória da obra, apesar da sua abertura ao tráfego, foi determinada por eventos relacionados com as condições climatéricas, constituição geológica dos terrenos e trabalhos de sinalização.

6 - Com a publicação do Decreto-Lei nº 315/91, de 20 de Agosto, incluiu-se no objecto da concessão à **BRISA** - Autos Estradas de Portugal, S.A. a conservação e exploração da auto-estrada Lisboa/Malveira.

Essa concessão teve como contrapartida, por parte da BRISA, o pagamento da quantia de 4 800 000 contos que reverteram para a JAE.

Essa verba é efectivamente inferior ao dispendido até à data da concessão na construção do lanço Loures/Malveira (mais de 7 000 000 contos) e daí que possa questionar-se a razão de ser dessa disparidade.

A fixação daquele montante resultou, como os autos demonstram, de um longo e complicado processo negocial entre o Estado e a BRISA, vindo a ser fixado por decisão do membro do Governo competente.

E como a documentação junta também o demonstra ele foi apoiado em informações fundamentadas incluindo a proposta elaborada pela Comissão para esse efeito criada no âmbito do *Conselho Superior de Obras Públicas e Transportes*.

Se é certo que os valores indicados são ligeiramente superiores aos que vieram a ser aprovados, o que aliás acontecia no valor apurado pela JAE e comunicado superiormente (5 437 500 contos), a verdade é que a não equiparação entre o valor pago pela BRISA e o dispendido pela JAE radicou não só em diferentes pressupostos de avaliação como também no facto de a BRISA defender que não devia suportar o montante correspondente à comparticipação financeira do Estado (35%) no valor de 2 856 269 contos, como impunha o contrato de concessão em vigor e dispõe o actual (Base XII, nº 3, do DL nº 315/91).

Acresce que se previa para a BRISA um investimento de cerca de 946 000 contos para transformar uma auto-estrada sem portagem numa auto-estrada com portagem.

Seja como for parece claro que a fixação da indemnização em montante inferior ao dispendido na construção do lanço Loures/Malveira foi uma decisão da tutela que não pode minimamente ser atribuída à JAE.

Clarificada se mostra também a situação decorrente do facto de a JAE ter continuado a suportar as despesas com a construção do lanço mesmo após a abertura ao tráfego.

Tais despesas eram inerentes ao contrato de empreitada celebrado com a *Mota & Companhia* e entendeu-se que a obrigação de continuar a suportar tais despesas derivava directamente do contrato de concessão de exploração à BRISA tendo ficado estabelecido que a inclusão daquele troço na concessão com a correspondente contrapartida por parte da BRISA, pressupunha o acabamento da obra.

Consultando os diversos pareceres e informações que precederam a decisão de converter a auto-estrada sem portagem em auto-estrada com portagem e sua entrega à BRISA conclui-se na verdade que aquela decisão pressupôs o acabamento da obra.

Daí que seja pertinente o entendimento de que a expressão “*terceiros*” usada no anexo II do Decreto-Lei nº 315/91, de 20 de Agosto, não abranja o empreiteiro já que isso significaria uma substituição não autorizada do dono da obra.

O atraso na elaboração do auto de entrega da auto-estrada, nos termos do disposto na Base VIII do citado Decreto-Lei tem a ver com os acidentes já referidos e que implicaram trabalhos de reparação ainda em curso à data da realização da auditoria.

Uma vez elaborado o auto de recepção provisório com a conclusão da obra o auto de entrega terá já sido formalizado.

7 - Abordar-se-á finalmente a matéria relacionada com a celebração da Apostilha ao contrato nº 4731, nos termos do documento junto a fls. 916.

Antes porém e uma vez que a minuta dessa Apostilha foi submetida a fiscalização prévia, tendo sido visada em 21 de Outubro de 1991, há que determinar se aquele visto é suficiente, só por si, para afastar a responsabilidade por actos integradores de infracção financeira averiguados em sede de fiscalização sucessiva.

A resposta a esta questão não será pacífica, independentemente da opção que se perfilhe em termos da natureza do visto.

Perfilhando o entendimento dos que atribuem natureza jurisdicional ao visto julgamos que se impõe que a concessão do visto cubra os aspectos que especificamente foram considerados.

No caso do visto parece-nos que a sua concessão cobre apenas os aspectos da legalidade em sentido estrito (verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos estão conformes com as leis em vigor) de que o Tribunal de Contas deve conhecer, bem como o da cabimentação orçamental, tudo nos termos do disposto no artigo 12º, nº 1, da Lei nº 86/89.

Não assim, salvo conhecimento expresso que poderá ocorrer em casos excepcionais, os aspectos ligados com a economia, eficiência e eficácia da despesa que o nº 3, do artigo 18º, da Lei nº 6/91, contrapõe ao da “legalidade” e “cabimentação orçamental”.

Em regra a apreciação destes aspectos é incompatível com a urgência do processo de concessão ou recusa do visto e essa mesma apreciação só pode ser assumida na totalidade depois de realizada a despesa ou pelo menos depois de “autorizada” pelo visto do Tribunal de Contas.

A não prossecução do interesse público por violação das regras que justifiquem a economia, a eficiência e eficácia da despesa constitui infracção financeira nos termos das disposições conjugadas dos artigos 48º, nº 1, alínea b), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro e 18º, nº 3, da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, a apreciar em termos de fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas ainda que o documento que a corporiza tenha sido visado.

No relatório da auditoria refere-se, como vimos, “*ser normal em vésperas de eleições*” (neste caso as eleições legislativas de Outubro de 1991) serem por determinação superior “*apostilhadas*” obras a fim de que pos-

sam estar concluídas, estrategicamente, antes da decorrência das campanhas ou actos eleitorais. Na JAE houve neste período, inúmeras obras que foram alvo de apostilhas de antecipação, obras essas não mencionadas aqui por não serem objecto desta auditoria”.

Considerando não terem sido efectuados os necessários e prévios estudos técnicos e de âmbito económico-financeiro subjacentes conclui-se ser bem possível que estejam a ser tomadas medidas de carácter conjuntural lesivos dos interesses públicos certo que a ausência de tal suporte não oferece garantia de justificação quanto à economia, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos financeiros.

Estas observações dos auditores traduzindo uma realidade de todos conhecida, no que se refere à coincidência da conclusão de obras com a ocorrência de actos eleitorais, justificava-se também, de alguma maneira, quanto à não realização dos necessários estudos económico-financeiros face aos elementos então disponíveis.

Daí que no mesmo relatório se questionasse se se justificaria o dispêndio da verba de 420 00 contos como contrapartida da antecipação da conclusão dos trabalhos.

Os dados recolhidos posteriormente, na fase jurisdicional, permitem porém fazer uma apreciação diferente para que são decisivos os seguintes aspectos:

- Em Abril de 1991 por solicitação do Senhor Ministro das Obras Públicas Transportes e Comunicações a JAE elaborou o relatório de fls. 799 e seguintes no qual, tendo em conta que se pretendia considerar a possibilidade de aproveitar o troço IC1 - Loures/Malveira *“como factor gerador de meios financeiros necessários à continuidade da execução da política de investimento”* nas infraestruturas rodoviárias, se consideraram três hipóteses possíveis: exploração do lanço pela BRISA - Auto Estradas de Portugal, S.A., abertura de concurso público para concessão da exploração e conservação e exploração directa pela JAE, tendo-se calculado que os recursos financeiros gerados oscilavam, para o primeiro ano de exploração previsto (1992) entre os 526 000 e os 920 000 contos.

Daí que se conclua que a exploração do lanço Loures/Malveira, em regime de portagem seja rentável.

Essa rentabilidade estava também assegurada, logicamente na hipótese de antecipação da data da conclusão dos trabalhos.

- Em 16 de Julho de 1991 a JAE elabora o “*Memorando*” junto a fls. 771 e seguintes que se aceita tenha sido apresentado ao *Senhor Secretário de Estado das Obras Públicas* e no qual se estimava que os benefícios anuais totais seriam de 1 972 091 contos com a antecipação da conclusão dos trabalhos e abertura ao tráfego e no período em análise de 679 986 contos.

- Com base na informação de fls. 758 e seguintes de 18 de Junho de 1991 após estudos, contactos e pareceres foi fixado em 4 800 000 contos o valor a pagar pela BRISA pela concessão em causa, verba essa que reverteria a favor da JAE.

Este montante relativamente elevado não seria creditado à JAE enquanto o lanço de Loures/Malveira não fosse entregue à exploração da BRISA.

Este facto relevaria também no sentido de interessar a JAE na antecipada conclusão dos trabalhos.

- O próprio Decreto-Lei nº 315/91, de 20 de Agosto, determinava que o lanço da auto-estrada Lisboa/Malveira, integrando então o objecto da concessão à BRISA, entraria em funcionamento, o mais tardar no 2º semestre de 1991 (Base VII) o que só por si impunha a antecipação do prazo de conclusão dos trabalhos previsto, face às prorrogações resultantes dos trabalhos a mais, para Maio de 1992.

- É legítimo admitir que na fixação do montante da indemnização por parte da BRISA se tenha levado em conta os proventos resultantes de uma antecipação no pagamento das portagens por um período de mais de oito meses.

- A abertura ao tráfego resultante da antecipação da conclusão dos trabalhos, para além dos benefícios acima quantificados, e uma vez decidida a conversão da via em auto-estrada com portagem, geraria necessariamente ganhos que directa ou indirectamente se repercutiriam na receita do Estado ou dos seus Organismos.

Do que se expôs resulta que, na situação em apreço, se não possa afirmar que a despesa realizada com a antecipação do prazo e objecto da Apostilha em causa não tenha justificação sob o ponto de vista da economia, eficiência e eficácia.

Acresce que para aferir desta economicidade não bastam critérios meramente financeiros.

Outros factores relevam também como são os de interesse social, da comodidade das populações, da diminuição dos riscos inerentes à circulação estradal, etc., o que tudo resumidamente foi mencionado na Apostilha e quiçá justificou também a concessão do visto.

Seja como for ela foi assumida e determinada pelo órgão político competente, consubstanciada, ainda que indirectamente, num diploma com força de lei (D.L. nº 315/91, de 20 de Agosto) pelo que afastada estaria sempre e sua imputação aos responsáveis da JAE.

Da possível responsabilização financeira dos ordenadores políticos fala o que na Assembleia da República, se passou a quando da discussão da proposta de Lei nº 51/VII - Lei de Bases do Tribunal de Contas e que mereceu do Professor Sousa Franco o comentário já evidenciado pelo Exmº Procurador-Geral Adjunto.

“Se me perguntarem qual é a minha opinião pessoal, direi que ia mais além, e que me aproximaria mais de uma fórmula correspondente à do anteprojecto do Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas.

Sou partidário de uma responsabilidade mais alargada dos políticos. Sou contra a atribuição aos políticos, titulares, como membros da classe política, ou na qualidade funcional de responsáveis deste ou daquele órgão, de privilégios ... Pessoalmente, creio que o Governo não terá objecção, visto como no resto, a que a Assembleia trabalhe como entender conveniente ...”

Presentemente, o que como vimos será a opção futura, a responsabilidade financeira está excluída dos ordenadores políticos como resulta claramente do disposto na Lei nº 86/89, de 8 de Setembro e na Lei nº 34/87, de 16 de Julho.

XIV - Nos termos e pelos fundamentos expostos decide-se:

Processo nº 2841/91

- **abonar** aos responsáveis a quantia de 2 314 611\$50, subtraída pelo réu **Leonardo Ricardo Massano**, nos termos e condições indicadas no acórdão proferido pelo Tribunal da Comarca de Évora e junto a fls. 658 e seguintes;
- **relevar** a responsabilidade financeira dos responsáveis pela gerência quanto à cobrança de receitas e realização de despesas não orçamentadas, com base no disposto no artº 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, nos termos referidos no ponto VII;
- **sancionar** o ajustamento transcrito no ponto III, julgando quites os responsáveis, devendo o saldo que naquele ajustamento lhes é abonado constituir a primeira partida do débito da conta seguinte;
- acolher e aprovar as recomendações sugeridas no relatório inicial com vista à eliminação das deficiências apontadas.

Processo nº 16/93-AUDIT

- Considerar que os fins a atingir pela auditoria foram plenamente atingidos;
- Subscrever e acolher as recomendações formuladas no relatório inicial.

Determina-se o envio de cópia deste acórdão à JAE, D.G.D.R. e ao Ministério do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território.

Pelo processo nº 2841/91 são devidos emolumentos de 600 000\$00 (liquidação de fls. 3).

Notificações legais.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

Alípio Duarte Calheiros

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

Dr. José Alves Cardoso

Dr. João Pinto Ribeiro

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA^(*)

^(*)A *Crónica da Jurisprudência*, elaborada no Gabinete de Estudos, inclui a lista seleccionada de sumários de acórdãos do Tribunal de Contas proferidos no período compreendido entre Janeiro a Julho de 1997, os quais são agrupados de acordo com a natureza das funções de fiscalização exercidas pelo Tribunal e sumariados, classificados e ordenados dentro de cada grupo, consoante a instância decisória, sendo acompanhados de um número que identifica o documento na Base de Dados do Tribunal. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.

ÍNDICE DE TEMAS

A

ABERTURA DE CONCURSO	
DOC 301771	564
DOC 301779	570
ABERTURA DE PROPOSTAS	
DOC 301814	568
ABSOLVIÇÃO	
DOC 301833	592
ACEITE BANCÁRIO	
DOC 301810	586
ACÓRDÃO CONDENATÓRIO	
DOC 301810	586
AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA	
DOC 301850	561
DOC 301859	562
ACTA	
DOC 301814	568
ACTO ADMINISTRATIVO	
DOC 301845	573
ACTO JURÍDICO	
DOC 301845	573
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
DOC 301780	571
DOC 301831	575
DOC 301861	576
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	
DOC 301850	561
DOC 301859	562
ADMINISTRADOR HOSPITALAR	
DOC 301872	579
AGENTE	
DOC 301924	580
AJUSTE DIRECTO	
DOC 301780	571
ALEGAÇÃO	
DOC 301824	587
ALTERAÇÃO DE ACTO ADMINISTRATIVO	

DOC 301813	567
ALVARÁ	
DOC 301813	567
AMORTIZAÇÃO	
DOC 301810	586
DOC 301815	563
ANULAÇÃO DE VISTO	
DOC 301889	561
ANÚNCIO DO CONCURSO	
DOC 301851	572
DOC 301862	577
APOIO FINANCEIRO	
DOC 301822	585
AQUISIÇÃO DE BENS	
DOC 301836	589
DOC 301844	590
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
DOC 301844	590
ARQUIVAMENTO DOS AUTOS	
DOC 301824	587
ASSEMBLEIA DISTRITAL	
DOC 301833	592
ASSENTO	
DOC 301787	557
ASSINATURA	
DOC 301844	590
ATRASO DE ENTREGA DE RECEITA	
DOC 301903	595
AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	
DOC 301832	591
DOC 301837	591
DOC 301902	593
AUDITORIA	
DOC 301888	595
AUDITORIA FINANCEIRA	
DOC 301907	594
AUTARQUIA LOCAL	
DOC 301853	573
DOC 301891	597
DOC 301892	595

DOC 301896	565
AUTO DE RECLAMAÇÃO	
DOC 301786	563
DOC 301791	567
DOC 301814	568
DOC 301851	572
DOC 301853	573
DOC 301855	570
DOC 301865	577
DOC 301896	565
DOC 301909	580
DOC 301924	580
AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS	
DOC 301844	590
AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO	
DOC 301818	588
AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA	
DOC 301815	563
AVISO DE ABERTURA	
DOC 301813	567
DOC 301825	569
DOC 301871	578

C

CABIMENTO ORÇAMENTAL	
DOC 301815	563
CANDIDATURA	
DOC 301779	570
DOC 301857	576
DOC 301871	578
CARREIRAS	
DOC 301784	569
CAUSA DE PEDIR	
DOC 301814	568
CERTIFICADO DE AFORRO	
DOC 301815	563
CHEFE DE DIVISÃO	
DOC 301872	579
CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS	
DOC 301907	594

CLASSIFICAÇÃO DE RECEITAS	
DOC 301907	594
CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA	
DOC 301888	595
COBRANÇA DE RECEITAS	
DOC 301822	585
CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO (CIVA)	
DOC 301809	587
COFRE DO ESTADO	
DOC 301817	584
COMANDO DISTRITAL	
DOC 301832	591
COMUNICAÇÃO SOCIAL	
DOC 301850	561
CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	
DOC 301862	577
CONCURSO EXTERNO	
DOC 301850	561
DOC 301859	562
CONCURSO INTERNO	
DOC 301908	574
CONCURSO PÚBLICO	
DOC 301791	567
DOC 301813	567
DOC 301825	569
DOC 301854	573
DOC 301855	570
DOC 301860	576
DOC 301862	577
DOC 301869	578
CONCURSOS	
DOC 301783	585
DOC 301869	578
CONCURSOS DE PESSOAL	
DOC 301861	576
DOC 301905	564
CONDENAÇÃO	
DOC 301833	592
DOC 301894	596
CONSELHO ADMINISTRATIVO	

DOC 301835	589
CONTA CORRENTE	
DOC 301810	586
CONTA DE GERÊNCIA	
DOC 301819	584
DOC 301820	584
DOC 301832	591
DOC 301835	589
DOC 301836	589
DOC 301844	590
DOC 301891	597
DOC 301892	595
DOC 301894	596
DOC 301895	597
DOC 301902	593
CONTABILIDADE	
DOC 301819	584
DOC 301820	584
CONTABILIDADE PÚBLICA	
DOC 301902	593
CONTAS	
DOC 301809	587
CONTRAPARTIDAS	
DOC 301844	590
CONTRATO ADICIONAL	
DOC 301767	571
CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO	
DOC 301870	579
DOC 301899	574
CONTRATO DE AVENÇA	
DOC 301816	588
CONTRATO DE CESSÃO DE CRÉDITOS	
DOC 301923	562
CONTRATO DE EMPREITADA	
DOC 301767	571
DOC 301791	567
DOC 301801	566
DOC 301813	567
DOC 301814	568
DOC 301825	569

DOC 301844	590
DOC 301845	573
DOC 301853	573
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO	
DOC 301822	585
CONTRATO DE FORNECIMENTO	
DOC 301844	590
DOC 301855	570
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	
DOC 301799	583
DOC 301889	561
CONTRATO ESCRITO	
DOC 301836	589
CONTRATO PROGRAMA	
DOC 301810	586
CONTROLO INTERNO	
DOC 301907	594
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO	
DOC 301766	565
DOC 301845	573
CRITÉRIO DE APRECIAÇÃO	
DOC 301771	564
DOC 301791	567
CURTO PRAZO	
DOC 301822	585
<i>D</i>	
DECISÃO	
DOC 301924	580
DÉFICIT ORÇAMENTAL	
DOC 301815	563
DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA	
DOC 301786	563
DEPÓSITO BANCÁRIO	
DOC 301817	584
DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	
DOC 301799	583
DESPESAS NÃO ORÇAMENTADAS	
DOC 301774	583
DESPESAS PÚBLICAS	

DOC 301799	583
DIRECTIVA	
DOC 301801	566
DIREITO COMUNITÁRIO	
DOC 301801	566
DISPENSA DE CONCURSO	
DOC 301836	589
DÍVIDA PÚBLICA	
DOC 301815	563
DÍVIDAS	
DOC 301810	586
DOLO	
DOC 301833	592
DOC 301844	590
DOC 301889	561
DOTAÇÃO ORÇAMENTAL	
DOC 301832	591
<i>E</i>	
EFEITO SUSPENSIVO	
DOC 301870	579
EFEITOS FINANCEIROS	
DOC 301765	572
EFICÁCIA DO ACTO	
DOC 301854	573
EMOLUMENTOS	
DOC 301907	594
DOC 301923	562
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
DOC 301766	565
DOC 301767	571
DOC 301907	594
EMPRÉSTIMO OBRIGACIONISTA	
DOC 301815	563
EMPRÉSTIMOS	
DOC 301810	586
DOC 301818	588
DOC 301822	585
ENDIVIDAMENTO	
DOC 301810	586

ENTIDADE COMPETENTE	
DOC 301865	577
ENTREVISTA PROFISSIONAL	
DOC 301861	576
ERRO	
DOC 301871	578
ESCLARECIMENTOS SUPLEMENTARES	
DOC 301825	569
ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA	
DOC 301831	575
ESTABELECIMENTO PRISIONAL	
DOC 301837	591
EXCESSO DE VERBAS	
DOC 301907	594
EXERCÍCIO DE FUNÇÕES	
DOC 301762	567
EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA	
DOC 301787	557
<i>F</i>	
FALTA DE ENTREGA DE RECEITA	
DOC 301903	595
FAVORECIMENTO INJUSTIFICADO	
DOC 301844	590
FINANCIAMENTO	
DOC 301815	563
FINANCIAMENTO A CURTO PRAZO	
DOC 301818	588
DOC 301822	585
FISCALIZAÇÃO	
DOC 301907	594
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
DOC 301783	585
FRACCIONAMENTO DE DESPESAS	
DOC 301836	589
FREGUESIA	
DOC 301814	568
FUNCIÓNÁRIO CIVIL	
DOC 301905	564
FUNCIÓNÁRIO MILITAR	

DOC 301905	564
FUNCIONÁRIO PÚBLICO	
DOC 301905	564
DOC 301924	580
FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	
DOC 301780	571
DOC 301814	568
DOC 301845	573
FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER)	
DOC 301809	587
DOC 301907	594
FUNDOS PERMANENTES	
DOC 301844	590

G

GABINETE DO GESTOR DO PEDDIP	
DOC 301893	596
GESTOR	
DOC 301893	596
GRADUAÇÃO DE CRITÉRIOS	
DOC 301766	565

H

HABILITAÇÃO LEGAL	
DOC 301831	575
HABILITAÇÃO PROFISSIONAL	
DOC 301831	575
HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	
DOC 301831	575

I

IGUALDADE DE TRATAMENTO	
DOC 301779	570
IMPOSTO DO SELO	
DOC 301812	586
IMPOSTOS	
DOC 301836	589
INDEFERIMENTO DO PEDIDO	
DOC 301786	563
INFRACÇÃO FINANCEIRA	

DOC 301810	586
DOC 301812	586
DOC 301816	588
DOC 301832	591
DOC 301836	589
DOC 301837	591
DOC 301903	595
INGRESSO NA CARREIRA	
DOC 301831	575
INQUÉRITOS	
DOC 301907	594
INSCRIÇÃO INDEVIDA	
DOC 301832	591
INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE INTERESSE PÚBLICO	
DOC 301816	588
INSTRUÇÃO DA CONTA	
DOC 301895	597
INTERESSE PÚBLICO	
DOC 301822	585
DOC 301907	594
INVALIDIDADE DO ACTO	
DOC 301771	564
IRREGULARIDADE FINANCEIRA	
DOC 301832	591
DOC 301895	597
IRREGULARIDADE FORMAL	
DOC 301783	585
DOC 301814	568
DOC 301832	591
DOC 301845	573
DOC 301902	593
IRREGULARIDADE NÃO INVALIDANTE	
DOC 301791	567
IRREGULARIDADES	
DOC 301837	591
<i>J</i>	
JULGAMENTO	
DOC 301870	579
JUNTA DE TURISMO	

DOC 301895	597
JURO	
DOC 301817	584
DOC 301819	584
DOC 301820	584
JUROS	
DOC 301836	589
<i>L</i>	
LEGITIMIDADE	
DOC 301786	563
LIMITE DE ENDIVIDAMENTO	
DOC 301815	563
LIQUIDAÇÃO	
DOC 301907	594
LISTA DE CLASSIFICAÇÃO	
DOC 301870	579
<i>M</i>	
MAPA CONTABILÍSTICO	
DOC 301832	591
MAPA DE DESPESAS	
DOC 301832	591
MAPA DE FLUXOS FINANCEIROS	
DOC 301844	590
DOC 301907	594
MAPA DE RECEITAS	
DOC 301832	591
MEMBRO DO GOVERNO	
DOC 301786	563
MULTA	
DOC 301824	587
<i>N</i>	
NEGLIGÊNCIA	
DOC 301783	585
NOMEAÇÃO	
DOC 301860	576
DOC 301869	578
DOC 301908	574

DOC 301924	580
NULIDADE	
DOC 301825	569
DOC 301871	578

O

OBRA COMPLEMENTAR	
DOC 301767	571
OBRIGAÇÃO GERAL	
DOC 301815	563
OBRIGAÇÕES DO TESOIRO	
DOC 301815	563
OFERTA DE EMPREGO	
DOC 301857	576
OMISSÃO	
DOC 301825	569
DOC 301833	592
OPERAÇÕES DE TESOURARIA	
DOC 301822	585
DOC 301844	590
OPOSIÇÃO DE JULGADOS	
DOC 301787	557
ORÇAMENTO	
DOC 301844	590
ORDEM DE PAGAMENTO	
DOC 301844	590

P

PAGAMENTO	
DOC 301799	583
DOC 301818	588
PAGAMENTO DE SERVIÇOS	
DOC 301783	585
PAGAMENTOS INDEVIDOS	
DOC 301774	583
DOC 301907	594
PEDIDO DE REAPRECIAÇÃO	
DOC 301909	580
PERÍODO COMPLEMENTAR	
DOC 301799	583

PESSOAL DE ENFERMAGEM	
DOC 301871	578
PESSOAL MILITAR	
DOC 301905	564
PESSOAL OPERÁRIO	
DOC 301831	575
PLANO	
DOC 301907	594
PLANO DE ACTIVIDADES	
DOC 301844	590
PODER DISCRICIONÁRIO	
DOC 301780	571
PRAZO	
DOC 301801	566
DOC 301813	567
DOC 301817	584
DOC 301825	569
DOC 301857	576
DOC 301870	579
DOC 301871	578
PRAZO DE VALIDADE	
DOC 301854	573
DOC 301860	576
DOC 301869	578
PREÇOS	
DOC 301801	566
PRESTAÇÃO DE CONTAS	
DOC 301835	589
PRINCÍPIO DA ANUALIDADE COMPLEMENTAR	
DOC 301799	583
PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL	
DOC 301818	588
DOC 301822	585
PRINCÍPIO DA CELERIDADE PROCESSUAL	
DOC 301832	591
PRINCÍPIO DA IGUALDADE	
DOC 301779	570
DOC 301857	576
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	
DOC 301854	573

PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA	
DOC 301862	577
PRINCÍPIO DA TIPICIDADE	
DOC 301818	588
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	
DOC 301779	570
DOC 301857	576
PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	
DOC 301837	591
PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	
DOC 301816	588
DOC 301818	588
PROCESSO DE MULTA	
DOC 301824	587
DOC 301892	595
DOC 301894	596
PROGRAMA DE CONCURSO	
DOC 301851	572
DOC 301861	576
DOC 301862	577
PROGRAMA DE INVESTIMENTO DA DESPESA DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (PIDDAC)	
DOC 301809	587
DOC 301888	595
PROPOSTAS	
DOC 301791	567
DOC 301801	566
PRORROGAÇÃO DO PRAZO	
DOC 301825	569
DOC 301854	573
DOC 301871	578
PROTOCOLO	
DOC 301783	585
DOC 301799	583
PROVA	
DOC 301865	577
DOC 301899	574
DOC 301909	580
DOC 301924	580

PROVA DOCUMENTAL	
DOC 301865	577
PROVAS DE SELECÇÃO	
DOC 301861	576
PROVIMENTO	
DOC 301771	564
PROVIMENTO DE LUGARES	
DOC 301850	561
DOC 301859	562
PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA	
DOC 301857	576
DOC 301859	562
DOC 301870	579
PUBLICAÇÃO OFICIAL	
DOC 301854	573
DOC 301870	579
PUBLICIDADE	
DOC 301779	570
DOC 301813	567
DOC 301845	573
PUBLICIDADE DE CONCURSO	
DOC 301850	561

Q

QUADRO DE PESSOAL	
DOC 301860	576
DOC 301869	578
DOC 301893	596
QUITAÇÃO	
DOC 301799	583
DOC 301809	587
DOC 301812	586
DOC 301832	591
DOC 301837	591

R

REAPRECIACÃO DO PROCESSO	
DOC 301851	572
DOC 301853	573
DOC 301855	570

DOC 301865	577
RECEITA	
DOC 301809	587
DOC 301812	586
RECLAMAÇÃO DO ACTO	
DOC 301899	574
RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL	
DOC 301762	567
DOC 301763	566
DOC 301765	572
DOC 301784	569
DOC 301924	580
RECOMENDAÇÕES	
DOC 301799	583
DOC 301809	587
DOC 301812	586
DOC 301817	584
DOC 301837	591
RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA	
DOC 301820	584
RECRUTAMENTO DE PESSOAL	
DOC 301831	575
DOC 301861	576
RECTIFICAÇÃO	
DOC 301813	567
DOC 301825	569
DOC 301871	578
RECURSOS	
DOC 301870	579
DOC 301892	595
RECUSA DE VISTO	
DOC 301765	572
DOC 301779	570
DOC 301780	571
DOC 301801	566
DOC 301851	572
DOC 301853	573
DOC 301857	576
DOC 301861	576
DOC 301870	579

DOC 301896	565
REDUÇÃO DA RESPONSABILIDADE	
DOC 301774	583
REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS	
DOC 301762	567
DOC 301763	566
DOC 301765	572
DOC 301784	569
DOC 301908	574
DOC 301924	580
REESTRUTURAÇÃO PARCIAL	
DOC 301763	566
REGIME JURÍDICO	
DOC 301861	576
DOC 301871	578
REGISTO DE VERBAS	
DOC 301836	589
RELATÓRIO	
DOC 301845	573
RELEVAÇÃO DA INFRACÇÃO	
DOC 301774	583
DOC 301844	590
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE	
DOC 301774	583
DOC 301783	585
DOC 301799	583
RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
DOC 301836	589
DOC 301907	594
RELEVAÇÃO FINANCEIRA	
DOC 301812	586
REMUNERAÇÃO HORÁRIA	
DOC 301872	579
REMUNERAÇÕES	
DOC 301893	596
REPOSIÇÃO	
DOC 301844	590
DOS 301907	594
REQUISITOS DE PROVIMENTO	
DOC 301859	562

REQUISITOS ESPECIAIS	
DOC 301813	567
REQUISITOS LEGAIS	
DOC 301784	569
DOC 301831	575
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
DOC 301774	583
DOC 301812	586
DOC 301837	591
DOC 301844	590
DOC 301891	597
DOC 301892	595
DOC 301894	596
DOC 301895	597
RESPONSABILIDADE OBJECTIVA	
DOC 301835	589
RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA	
DOC 301862	577
REVOGAÇÃO	
DOC 301791	567
RUBRICAS	
DOC 301888	595
S	
SALDO DE GERÊNCIA	
DOC 301844	590
DOC 301907	594
SALDO DE LIQUIDAÇÃO	
DOC 301832	591
SALDO DE TESOURARIA	
DOC 301844	590
SEGURANÇA SOCIAL	
DOC 301923	562
SELO BRANCO	
DOC 301814	568
SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS	
DOC 301844	590
DOC 301907	594
SUBSÍDIOS	
DOC 301822	585

DOC 301844	590
DOC 301891	597
DOC 301907	594
SUPLEMENTO	
DOC 301893	596

T

TABELA DE EQUIVALÊNCIAS	
DOC 301872	579
TAXA DE JURO	
DOC 301815	563
TEMPESTIVIDADE DA PROVA	
DOC 301766	565
TRABALHO EXTRAORDINÁRIO	
DOC 301893	596
TRANSFERÊNCIA DE VERBAS	
DOC 301817	584
TRÂNSITO DE SALDO	
DOC 301832	591

V

VÍCIO DE FORMA	
DOC 301779	570
DOC 301855	570
VÍCIO IRREVELANTE	
DOC 301791	567
VISTO	
DOC 301765	572
DOC 301862	577
VISTO TÁCITO	
DOC 301896	565

Z

ZONA DE TURISMO	
DOC 301844	590

PLENÁRIO GERAL

Recurso Extraordinário 19/96, de 14 Jan 97

Processo N : 1268/96 e 50184/92

Sendo embora idêntica a matéria de facto subjacente a um processo 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 de 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, inexistindo duas decisões jurisdicionais.

ASSENTO / EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA / OPOSIÇÃO DE JULGADOS

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

(1ª SECÇÃO)

Acórdão, de 3 Abr. 97
Processo N : 241/96
Anulação de Visto 1/96

O pedido de anulação de visto, dirigido ao Tribunal de Contas, tem de observar os requisitos no artigo 7º do Decreto-Lei nº 146-C/80, de 22 de Maio.

Basta, por isso, não preencher um destes requisitos, para que tal pedido não proceda.

O exercício de funções, na Administração, em regime de “prestação de serviços”, não é, juridicamente, um cargo ou lugar.

Não existindo o elemento volitivo (dolo), não fica preenchido o tipo legal.

ANULAÇÃO DE VISTO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / DOLO

Acórdão, de 15 Abr. 97
Processo N : 3170 e outros
Recurso dos Açores 3/97 - RECAÇ

O Decreto Legislativo Regional (Açores) nº 3/94/A, de 29 de Janeiro, não procedeu a qualquer adaptação do disposto no artº 15º, nº 2, do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, pelo que, nos concursos externos para provimento de lugares nos serviços da Administração Regional dos Açores, é obrigatória a sua publicitação através de órgão de comunicação social de expansão nacional.

**CONCURSO EXTERNO / AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / PROVI-
 MENTO DE LUGARES / ADMINISTRAÇÃO REGIONAL / PUBLICI-
 DADE DE CONCURSO / COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Acórdão, de 22 Abr. 97

Processo N : 2943/96

Recurso dos Açores 12/97 - RECAÇ

O Decreto Legislativo Regional (Açores) n° 3/94/A, de 29 de Janeiro, não procedeu a qualquer adaptação do disposto no artº 15º, n° 2, do Decreto-Lei n° 498/88, de 30 de Dezembro, pelo que, nos concursos externos para provimento de lugares nos serviços da Administração Regional dos Açores, é obrigatória a sua publicitação através de órgão de comunicação social de expansão nacional.

CONCURSO EXTERNO / PROVIMENTO DE LUGARES / REQUISITOS DE PROVIMENTO / ADMINISTRAÇÃO REGIONAL / AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA

Acórdão, de 20 Mai 97

Processo N : 74407/95

Recurso de Emolumentos 3/96

- I. A aquisição de créditos, autorizada no artigo 63º, n° 2, da Lei n° 34-B/94, não assume as características típicas de um verdadeiro contrato, uma vez que a sua finalidade última traduz-se, em termos orçamentais, na criação de condições de financiamento da Segurança Social e os contraentes não têm possibilidade de estabelecer livremente os montantes envolvidos nem de negociar condições diversas das estabelecidas;
- II. O contrato denominado de “cessão de créditos” consubstancia unicamente uma transferência dos créditos de um órgão do Estado para outro órgão do Estado, sem qualquer alteração na esfera patrimonial deste;
- III. Sendo incontroversa a natureza contratual do acto, todavia, sob o ponto de vista orçamental e numa perspectiva financeira, coincide com as finalidades dos contratos de empréstimo celebrados entre a Direcção-Geral do Tesouro e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, concretizados em “adiantamentos por operações de tesouraria”, nos termos estabelecidos na Lei do Orçamento e com o objectivo de financiar a Segurança Social.

CONTRATO DE CESSÃO DE CRÉDITOS / EMOLUMENTOS / SEGURANÇA SOCIAL

Acórdão 9/97, de 21 Jan

Processos N^os : 1186, 1187, 1188 e 1189/97

A variável mais importante no controlo dos plafonds de endividamento é o montante das amortizações previstas para o ano em curso, quer contratuais quer antecipadas.

A prática dos últimos anos de fazer-se a emissão das obrigações gerais no início do ano económico, abrangendo a quase totalidade da autorização da AR, determina que se tornem aleatórios os montantes das amortizações antecipadas que eventualmente tenham sido considerados no cálculo dos plafonds.

Por isso é desejável encarar medidas de controlo rigoroso dos limites da capacidade de endividamento, ao longo do ano, em sede de fiscalização sucessiva.

AMORTIZAÇÃO / AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CERTIFICADO DE AFORRO / DÉFICIT ORÇAMENTAL / DÍVIDA PÚBLICA / EMPRÉSTIMO OBRIGACIONISTA / FINANCIAMENTO / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / OBRIGAÇÃO GERAL / OBRIGAÇÕES DO TESOURO / TAXA DE JURO

Acórdão, de 14 Jan 97

Processo N : 3441/96

Autos de Reclamação 146/96

1. No caso de recusa de visto, a legitimidade para solicitar a reapreciação do acto pelo Tribunal de Contas, cabe ao membro do Governo competente.
2. A delegação de tal poder, ao abrigo do que dispõe o art^o 3, n^o 2, do DL. n^o 262/88, de 23/7, tem de observar o disposto no art^o 37 do CPA, no que concerne aos requisitos do acto de delegação.

AUTO DE RECLAMAÇÃO / DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA / INDEFERIMENTO DO PEDIDO / LEGITIMIDADE / MEMBRO DO GOVERNO

Acórdão, de 7 Jan 97

Processo N : 64252/96

Autos de Reclamação 166/96

A ausência de especificação dos factores de apreciação inerentes à avaliação curricular e à entrevista profissional, assim como do enunciado do programa relativo à prova de conhecimentos, contrariando o disposto no artigo 16º, alínea h), do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 215/95, de 22 de Agosto, constitui vício determinante da invalidade do concurso e dos subsequentes provimentos.

ABERTURA DE CONCURSO / CRITÉRIO DE APRECIÇÃO / PROVIMENTO / INVALIDADE DO ACTO

Acórdão, de 4 Mar 97

Processo N : 48290/96

Autos de Reclamação 174/96

1. Inexiste qualquer norma que expressamente mande aplicar as regras do concurso interno geral previstas no artigo 6º, nº 2, do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, ao pessoal militar das Forças Armadas e tal entendimento não encontra suporte na parte daquele normativo em que se refere “a todos os funcionários, independentemente do serviço ou organismo a que pertençam”, face à especificidade do estatuto/regime destes servidores do Estado.
2. O conteúdo conceitual de “funcionário” e de “militar” consolidado, ao longo dos tempos, no contexto normativo próprio da Ordem Jurídica Portuguesa é o da não equiparação.
3. O princípio da igualdade, se correctamente aplicado à situação concreta, impõe como corolário que, perante o diferente substracto factual, estatutário e orgânico dos casos em análise, funcione a “obrigação de diferenciação”, ou de proibição de equiparação dos regimes estatutários específicos dos funcionários civis e do pessoal militar.

CONCURSOS DE PESSOAL / FUNCIONÁRIO PÚBLICO / PESSOAL MILITAR / FUNCIONÁRIO CIVIL / FUNCIONÁRIO MILITAR

Acórdão, de 20 Mai 97

Processo N : 46209/96

Autos de Reclamação 182/96

Segundo o Reclamante, por deficiências técnicas nos seus aparelhos de recepção e transmissão de “fax”, não foi recebida a decisão de recusa do visto e a comunicação escrita, não registada, terá chegado fora do prazo.

Cabendo à Administração manter operacional e eficaz tais instrumentos, o Tribunal de Contas não pode ser responsabilizado pela falta de cuidado ou de diligência do Reclamante.

Não sendo válidos, perante o Tribunal, os argumentos invocados, a decisão deve manter-se.

AUTARQUIA LOCAL / AUTO DE RECLAMAÇÃO / RECUSA DE VISTO / VISTO TÁCITO

Acórdão, de 28 Jan 97

Processo N : 76841/96

Autos de Reclamação 189/96

- I. Estabelecendo-se no ponto 18 do programa de concurso tipo aprovado pela Portaria nº 428/95, de 10 de Maio, quanto aos factores determinantes para a adjudicação, que “*sempre que possível*” deverá ser indicado o grau de importância dos mesmos em termos percentuais ou numéricos, impõe-se a conclusão de que compete aos serviços avaliar dessa possibilidade ou não e actuar em conformidade. Não estando demonstrado, em concreto, que essa possibilidade existia, a omissão da referida indicação não é passível de censura deste Tribunal, no sentido de conduzir à recusa do visto.
- II. Em sede de reclamação podem os serviços carrear para o processo todas as provas que julguem convenientes a uma correcta reapreciação da decisão, designadamente a junção de documentos que, por lapso, não foram juntos ao processo inicial sujeito a fiscalização prévia.

TEMPESTIVIDADE DA PROVA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO /
GRADUAÇÃO DE CRITÉRIOS / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLI-
CAS

301763

Acórdão, de 14 Jan 97

Processo N : 69987/96

Autos de Reclamação 193/96

Nos termos do disposto no artº 51º, nº 3, do Decreto-Lei nº 247/87, 17 de Junho, basta uma organização ou reestruturação parcial dos serviços para se proceder à reclassificação dos funcionários ou agentes, na medida em que a lei não formula qualquer exigência em relação à dimensão da reestruturação operada.

REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS / REESTRUTURAÇÃO PARCI-
AL / RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL

301801

Acórdão, de 14 Jan 97

Processo N : 76078/96

Autos de Reclamação 194/96

1. A norma do artigo 66º nº 2 do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, que estabelece os prazos para apresentação das propostas dos concorrentes a um contrato de empreitada de obras públicas, reveste a qualidade de norma de interesse e ordem pública, pelo que possui carácter imperativo.
2. Constitui violação desta norma a concessão aos concorrentes de um prazo de apenas 28 dias úteis para a apresentação das respectivas propostas, no caso em que o preço base da empreitada é de valor inferior ao estabelecido para efeitos de aplicação das directivas comunitárias relativas à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas.

CONTRATO DE EMPREITADA / DIRECTIVA / DIREITO COMUNI-
TÁRIO / PRAZO / PREÇOS / PROPOSTAS / RECUSA DE VISTO

Acórdão, de 14 Jan 97
Processo N : 71125/96
Autos de Reclamação 195/96

Para ser possível a reclassificação dos funcionários ou agentes ao abrigo do disposto no artº 51º, nº 3, do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho, é necessário que os mesmos já exerçam, de facto, as funções para que se pretende a reclassificação, à data da reorganização ou reestruturação dos serviços.

**REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS / RECLASSIFICAÇÃO PROFIS-
 SIONAL / EXERCÍCIO DE FUNÇÕES**

Acórdão, de 28 Jan 97
Processo : 81277/96
Autos de Reclamação 196/96

A verdadeira alteração dum acto administrativo não tem efeitos retroactivos, pois dela emerge um acto diferente do anterior, em que não há total coincidência do conteúdo imediato.

No caso dessa alteração se referir a um conteúdo essencial dum aviso de abertura dum concurso, deve concluir-se que esse novo aviso deve ser publicitado nos exactos termos determinados na lei, ou seja a inclusão dum novo prazo para apresentação de candidaturas se tal for necessário.

**ALTERAÇÃO DE ACTO ADMINISTRATIVO / ALVARÁ / AVISO DE
 ABERTURA / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE EMPREITA-
 DA / PRAZO / PUBLICIDADE / RECTIFICAÇÃO / REQUISITOS ES-
 PECIAIS**

Acórdão, de 21 Jan 97
Processo N : 62182/96
Autos de Reclamação 197/96

A mera divergência na indicação dos critérios de apreciação das propostas no Aviso e no Programa do Concurso de empreitada de obras públicas, é

um vício inoperante ou irrelevante, se com razoabilidade suficiente se puder concluir que essa divergência não prejudicou a preparação das propostas por parte dos candidatos, nem foi utilizada com o intuito de os discriminar ou, sequer, favorecer uns em detrimento dos outros.

AUTO DE RECLAMAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE EMPREITADA / CRITÉRIO DE APRECIÇÃO / IRREGULARIDADE NÃO INVALIDANTE / PROPOSTAS / REVOGAÇÃO / VÍCIO IRRELEVANTE

301814

Acórdão, de 28 Jan 97

Processo N : 72014/96

Autos de Reclamação 199/96

É ónus do reclamante integrar o officio reclamatório - explícita ou implicitamente - de elementos de facto (e) ou de direito capazes de sustentarem a pretensão. A apreciação de tais elementos deve ter em conta a natureza e estrutura da entidade reclamante.

Em certas circunstâncias a causa de pedir, fundada, apenas, na junção singular de documentos embora apresente clara debilidade, pode ser considerada como existente e válida.

Num concurso público para celebração dum contrato de empreitada, o facto da acta de abertura das propostas não estar factual e detalhadamente fundamentada no que se refere à última parte do nº 1 do artigo 82º do Decreto-Lei nº 405/93, não produz um vício de forma - já que não se alcança não terem sido prosseguidos os propósitos legais com essas omissões - mas uma mera irregularidade.

ABERTURA DE PROPOSTAS / ACTA / AUTO DE RECLAMAÇÃO / CAUSA DE PEDIR / CONTRATO DE EMPREITADA / FREGUESIA / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / IRREGULARIDADE FORMAL / SELO BRANCO

Acórdão, de 28 Jan 97
Processo N : 77088/96
Autos de Reclamação 201/96

A reclassificação profissional é um instrumento de mobilidade oficioso que consiste na atribuição de categoria de carreira diferente da que o funcionário ou agente era titular, sem prévio concurso e na sequência de organização total ou parcial ou reestruturação dos serviços, mas no respeito dos requisitos legais exigidos de natureza habilitacional ou profissional (vide artigo 51º, do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho).

RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS / REQUISITOS LEGAIS / CARREIRAS

Acórdão, de 24 Fev 97
Processo N : 65431/96
Autos de Reclamação 202/96

1. No anúncio de abertura de concurso público para celebração de contrato de empreitada, o respeito pelos prazos mínimos legalmente fixados para apresentação de propostas visa garantir a universalidade de potenciais concorrentes.
2. O interesse tutelado no artigo 64º do Decreto-Lei nº 405/93 vai no sentido de proteger os concorrentes que se terão mostrado interessados face ao conhecimento adquirido pela publicação do anúncio e que para se decidirem precisavam de esclarecimentos suplementares e não pretende interessar “novos” potenciais concorrentes.
3. A natureza dos esclarecimentos referidos, conduz a que a prorrogação tenha de incidir sobre aspectos não essenciais do programa de concurso, e, a própria prorrogação, não surge como elemento essencial do concurso.

AVISO DE ABERTURA / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE EMPREITADA / ESCLARECIMENTOS SUPLEMENTARES / NULIDADE / OMISSÃO / PRAZO / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / RECTIFICAÇÃO

Acórdão, de 4 Fev 97

Processo N : 66638/96

Autos de Reclamação 3/97

1. O procedimento imposto pelo n° 1 do artº 38º da Lei nº 55/95 de 29 de Março visa tornar conhecida a abertura do concurso público ao maior número de interessados, assegurando um maior respeito pelos princípios de publicidade e da igualdade de oportunidades de candidaturas, constituindo factor de definição de transparência da actividade administrativa e tendo em vista a salvaguarda administrativa e tendo em vista a salvaguarda de uma sã concorrência.
2. Trata-se de uma formalidade prescrita por lei e como tal essencial, isto é, tem de ser observada para que o acto seja válido.
3. Estando o Tribunal de Contas sujeito a critérios de pura legalidade não pode deixar de aplicar ao caso concreto o tratamento legal.
4. Não sendo publicado em dois jornais de grande circulação o anúncio de abertura do concurso público para aquisição de um comprador de resíduos sólidos no valor de 36.700.000\$00, ocorre vício de forma inibidor dos propósitos legais, que constitui motivo de recusa do visto ao contrato.

ABERTURA DE CONCURSO / PUBLICIDADE / IGUALDADE DE TRATAMENTO / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / CANDIDATURA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / VÍCIO DE FORMA / RECUSA DE VISTO

Acórdão, de 13 Fev 97

Processo N : 62732/96

Autos de Reclamação 4/97

A divulgação de um concurso público apenas no Boletim Informativo de uma Câmara Municipal, quando a lei manda divulgar através de dois jornais de grande circulação configura a preterição de uma formalidade essencial, integradora de um verdadeiro vício de forma, com aptidão para produzir a invalidade desse concurso e da contratação que veio a ser feita na sequência dele.

AUTO DE RECLAMAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO DE FORNECIMENTO / REAPRECIÇÃO DO PROCESSO / VÍCIO DE FORMA

301780

Acórdão, de 4 Fev 97

Processo N : 77276/96

Autos de Reclamação 5/97

- I. O recurso ao ajuste directo, ao abrigo do disposto nos artigos 36º, nº 1, alínea d) e 37º, nº 1, do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, constitui um poder discricionário da administração cujo exercício está sujeito a controle jurisdicional, nomeadamente através da imposição legal do dever de fundamentar.
- II. Não existindo fundamentação ou não resultando da mesma ser o prestador escolhido o único em condições de cabalmente executar os serviços, deve ser recusado o visto ao contrato celebrado com recurso ao ajuste directo ao abrigo das referidas disposições legais.

AJUSTE DIRECTO / PODER DISCRICIONÁRIO / ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / RECUSA DE VISTO

301767

Acórdão, de 28 Jan 97

Processo N : 81029/96

Autos de Reclamação 6/97

- I. Tendo em conta o disposto no artº 241º, do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, o regime legal aplicável aos termos adicionais aos contratos de empreitada, celebrados depois da entrada em vigor do referido diploma legal mas que se reportam a empreitadas anteriores, é o estabelecido no Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto, com as alterações e aditamentos introduzidos pelo Decreto-Lei nº 320/90, de 15 de Outubro.
- II. De harmonia com o disposto no artº 27-A, do referido Decreto-Lei nº 235/86 (aditado pelo Decreto-Lei nº 320/90), só podem ser consideradas “*obras complementares*” aquelas que, para além do mais, se tenham tornado necessárias na sequência de uma circunstância imprevista à execu-

ção da obra e sejam estritamente necessárias ao acabamento do contrato inicial.

CONTRATO ADICIONAL / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS /
OBRA COMPLEMENTAR / CONTRATO DE EMPREITADA

301851

Acórdão, de 13 Fev 97

Processo N : 82694/96

Autos de Reclamação 7/97

- I. Em condições normais de concorrência, os critérios para a escolha da proposta mais vantajosa na adjudicação de um concurso público, constantes, quer do Programa do Concurso, quer do seu anúncio, devem ser os mesmos, a fim de que fiquem garantidas as regras de objectividade transparência e universalidade daquela formalidade.
- II. A existência de divergências entre os critérios indicados no Programa do Concurso e no anúncio, determina a recusa de concessão de visto.

ANÚNCIO DO CONCURSO / AUTO DE RECLAMAÇÃO / PROGRAMA DE CONCURSO / REAPRECIÇÃO DO PROCESSO / RECUSA DE VISTO

301765

Acórdão, de 28 Jan 97

Processo N : 79181 a 79184/96

Autos de Reclamação 9/97

Tendo em conta o disposto nos art^{os} 3^o, n^o 1, do Decreto-Lei n^o 146-C/80, de 22 de Maio, 13^o, n^o 1, alínea f), da Lei n^o 86/89, de 8 de Setembro e 6^o, do Código Civil, é de recusar o visto a despacho de nomeação/reclassificação exclusivamente resultante de reestruturação de serviços, que tenha sido executado e produzido efeitos, designadamente financeiros, antes da remessa do(s) processo(s) ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia.

REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS / EFEITOS FINANCEIROS /
VISTO / RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / RECUSA DE VISTO

Acórdão, de 13 Fev 97
Processo N : 82699/96
Auto de Reclamação 12/97

Há lugar à revogação da decisão impugnada da recusa de visto, quando a entidade adjudicante, num contrato público de empreitada, vem ao processo, em fase de reapreciação, fazer a prova das questões fácticas que tinham determinado aquela recusa.

AUTARQUIA LOCAL / AUTO DE RECLAMAÇÃO / CONTRATO DE EMPREITADA / REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO / RECUSA DE VISTO

Acórdão, de 13 Fev 97
Processo N : 81520 e outros
Autos de Reclamação 20/97

- I. O despacho que autoriza a prorrogação do prazo de validade de concurso é válido se proferido dentro do prazo inicialmente fixado e se a lei consentir este novo prazo (artigo 20º nº 1 do Decreto-Lei nº 498/88).
- II. A falta de publicação do despacho que autoriza a prorrogação do prazo de validade do concurso implica a sua ineficácia, não sendo, por isso, oponível aos administrados (artº 130º, nº 2 do C.P.A.).

CONCURSO PÚBLICO / EFICÁCIA DO ACTO / PRAZO DE VALIDADE / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / PUBLICAÇÃO OFICIAL

Acórdão, de 4 Mar 97
Processo N : 91679/96
Autos de Reclamação 22/97

1. A existência duma fundamentação reduzida dum acto de cariz administrativo, traduz, tão só, uma mera irregularidade sem aptidão para o invalidar.

2. No acto público de concurso, constitui verdadeiro dado de validade das deliberações da comissão que analisa as propostas a existência de um relatório (ou dois) devidamente fundamentado.
3. Não exigindo a lei que o relatório tenha de se integrar totalmente num só documento, parece-nos claro que é de aceitar ainda como relatório qualquer “anexo” complementar dele.

ACTO ADMINISTRATIVO / ACTO JURÍDICO / CONTRATO DE EMPREITADA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / IRREGULARIDADE FORMAL / PUBLICIDADE / RELATÓRIO

301908

Acórdão, de 4 Mar 97

Processo N : 68015/96

Autos de Reclamação 28/97

A não utilização pelo legislador de “normas de condição” com referência a futuros diplomas regulamentares, significa que ele se desinteressou da possibilidade que tal solução lhe dava de diferir no tempo os efeitos imediatos do Decreto-Lei nº 74/96.

Terá sido intenção do legislador do Decreto-Lei nº 74/96 sustentar actos susceptíveis de inflacionarem determinados quadros de pessoal departamentais de forma a possibilitar a implementação de medidas de racionalização e adequação quantitativa dos respectivos efectivos.

CONCURSO INTERNO / NOMEAÇÃO / REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS

301899

Acórdão, de 15 Abr. 97

Processo N : 88187/96

Autos de Reclamação 32/97

Na fase processual de reclamação releva a aquisição probatória de novos elementos ou meios pertinentes a uma correcta decisão de mérito.

CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO / PROVA / RECLAMAÇÃO DO ACTO

Acórdão, de 11 Mar 97

Processo N : 84354/96

Autos de Reclamação 34/97

1. No regime de recrutamento e selecção de pessoal para os quadros da Administração Pública, um dos requisitos gerais de admissão a concurso é possuir o interessado as habilitações literárias e (ou) profissionais legalmente exigidas para o desempenho do cargo - artº 22º, alínea c) do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro (redacção do DL nº 215/95, de 22 de Agosto).
2. O cargo de jardineiro pertence ao quadro da carreira de pessoal operário semi-qualificado - artº 29º, nº 1, alínea b) do Decreto-Lei nº 248/85 de 15 de Julho, artº 40º do Decreto-Lei nº 247/87 de 17 de Junho e anexo II a este último diploma.
3. O ingresso na referida carreira fica condicionado, além do mais, à posse da escolaridade obrigatória - artºs 29º nº 3 e 32º nº 2 do Decreto-Lei nº 248/85 de 15 de Julho.
4. Aos indivíduos nascidos a partir de 1 de Janeiro de 1967 é exigida a posse do diploma de conclusão com aproveitamento de escolaridade obrigatória de 6 anos para efeitos de desempenho de quaisquer actividades em organismos públicos centrais, regionais ou locais - artº 12º, nº 1 do Decreto-Lei nº 538/79 de 31 de Dezembro.
5. Dos indivíduos nascidos anteriormente a essa data - 1 de Janeiro de 1967 - é apenas exigida para os mesmos efeitos a posse do antigo diploma da 4ª classe do ensino primário - artº 13º nº 1 do mesmo diploma (DL 538/79 de 31 de Dezembro).
6. A falta de escolaridade obrigatória pode ser suprida pela apresentação de certificado comprovativo de aproveitamento escolar obtido com indicação da incapacidade que fundamentou a dispensa de escolaridade obrigatória - artºs 6º nº 4 do Decreto-Lei nº 538/79 de 31 de Dezembro.

RECRUTAMENTO DE PESSOAL / ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA /
HABILITAÇÃO PROFISSIONAL / HABILITAÇÕES LITERÁRIAS /
HABILITAÇÃO LEGAL / PESSOAL OPERÁRIO / INGRESSO NA
CARREIRA / ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA / REQUISITOS LE-
GAIS

Acórdão, de 29 Abr. 97
Processo N : 89503 a 89506/96
Autos de Reclamação 45/97

- I. Tendo em conta o disposto no Decreto-Lei nº 74/96, de 18 de Junho, designadamente nos seus artigos 16º, 19º e 21º, os concursos pendentes, à data da sua entrada em vigor, não perdem a sua validade.
- II. Enquanto não forem fixados os novos quadros, no âmbito dos concursos referidos em I., podem fazer-se as nomeações que os quadros actuais comportam.

CONCURSO PÚBLICO / PRAZO DE VALIDADE / QUADRO DE PESSOAL / NOMEAÇÃO

Acórdão, de 22 Abr. 97
Processo N : 93480 a 93483/96
Autos de Reclamação 53/97

Tendo em conta o disposto no artº 19º, nº 1, do Decreto-Lei nº 427/89 de 7 de Dezembro e bem assim os princípios fundamentais da igualdade e transparência, a publicitação de oferta de emprego, feita através de anúncio inserto num órgão de imprensa **no último dia concedido para apresentação das candidaturas**, não pode considerar-se válida, constituindo tal circunstância fundamento de recusa do visto.

PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA / OFERTA DE EMPREGO / CANDIDATURA / PRAZO / RECUSA DE VISTO

Acórdão, de 29 Abr. 97
Processo N : 85281/96
Autos de Reclamação 61/97

- I. Tendo em conta o disposto no artº 16º do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 215/95, de 22 de Agosto), designadamente nas suas alíneas h) e m), a

indicação da legislação aplicável não dispensa a menção dos factores de apreciação da avaliação curricular e da entrevista profissional de selecção, bem como, quanto à prova de conhecimentos, do enunciado do respectivo programa.

- II. A não indicação dos referidos factores e (ou) programa constitui fundamento de recusa do visto.

CONCURSOS DE PESSOAL / RECRUTAMENTO DE PESSOAL / ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / REGIME JURÍDICO / ENTREVISTA PROFISSIONAL / PROVAS DE SELECÇÃO / PROGRAMA DE CONCURSO / RECUSA DE VISTO

301862

Acórdão, de 29 Abr. 97

Processo N : 3097/97

Autos de Reclamação 63/97

Num concurso público de empreitada a discrepância existente entre o programa do concurso e o anúncio quanto à admissão de variantes ao projecto não se afigura susceptível de, só por si, reduzir o universo dos possíveis interessados, pelo que, não se mostrando violada qualquer norma legal de carácter imperativo ou qualquer princípio fundamental (designadamente o da sã concorrência - artº 4º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro), tal discrepância constitui mera irregularidade não impeditiva da concessão do visto.

ANÚNCIO DO CONCURSO / CONCURSO PÚBLICO / CONCURSO DE EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS / PROGRAMA DE CONCURSO / PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA / VISTO

301865

Acórdão, de 6 Mai 97

Processo N : 93211/96

Autos de Reclamação 68/97

Em sede de reclamação podem ser atendidos os esclarecimentos e provas prestados pela entidade reclamante.

AUTO DE RECLAMAÇÃO / REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO / ENTIDADE COMPETENTE / PROVA / PROVA DOCUMENTAL

301869

Acórdão, de 20 Mai 97

Processo N : 3761 e 3762/97

Autos de Reclamação 79/97

- I. Tendo em conta o disposto no Decreto-Lei nº 74/96, de 18 de Junho, designadamente nos seus artigos 16º, 19º e 21º, os concursos pendentes, à data da sua entrada em vigor, não perdem a sua validade
- II. Enquanto não forem fixados os novos quadros, no âmbito dos concursos referidos em I., podem fazer-se as nomeações que os quadros actuais comportam.

CONCURSOS / CONCURSO PÚBLICO / PRAZO DE VALIDADE / QUADRO DE PESSOAL / NOMEAÇÃO

301871

Acórdão, de 17 Jun. 97

Processo N : 656 a 664/97

Autos de Reclamação 81/97

1. De acordo com o estipulado no artº 31º do Decreto-Lei nº 437/91, de 8 de Novembro (regime legal da carreira de enfermagem) o prazo para apresentação de candidaturas não pode ser inferior a 15 nem superior a 30 dias.
2. Estabelecendo-se no aviso de abertura o prazo de 15 dias para apresentação de candidaturas, é nulo qualquer "aviso rectificativo" posterior tendente a prorrogar o referido prazo, por não corrigir erros de cálculo ou de escrita recognoscíveis no aviso originário.

REGIME JURÍDICO / PESSOAL DE ENFERMAGEM / PRAZO / CANDIDATURA / AVISO DE ABERTURA / NULIDADE / RECTIFICAÇÃO / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / ERRO

Acórdão, de 17 Jun. 97

Processo N : 92291 192332 e outros

Autos de Reclamação 87/97

1. Considerando que os recursos interpostos nos termos do artº 34º do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, têm efeito suspensivo, a lista de classificação final só se considera definitiva quando da publicação que ocorrer após o julgamento dos mesmos.
2. O prazo de dois anos a que alude o nº 2 do artigo único do Decreto-Lei nº 187/94, de 5 de Julho, tem natureza peremptória, pelo que deve ser recusado o visto aos provimentos efectuados após o mesmo Ter expirado.

RECURSOS / EFEITO SUSPENSIVO / LISTA DE CLASSIFICAÇÃO /
PUBLICAÇÃO OFICIAL / PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA / JULGA-
MENTO / PRAZO / RECUSA DE VISTO / CONTRATO ADMINIS-
TRATIVO DE PROVIMENTO

Acórdão, de 17 Jun. 97

Processo N : 76789/96

Autos de Reclamação 93/97

Considerando o disposto no artº 11º do Decreto-Lei nº 101/80, de 8 de Maio, o vencimento de Administrador Hospitalar de 3ª classe é equivalente ao de Chefe de Divisão.

REMUNERAÇÃO HORÁRIA / ADMINISTRADOR HOSPITALAR /
TABELA DE EQUIVALÊNCIAS / CHEFE DE DIVISÃO

Acórdão, de 15 Jul 97
Processo N : 5322/97
Autos de Reclamação 103/97

- I. Face ao estabelecido no artº 51º do Decreto-Lei nº 247/87, de 17 de Junho, designadamente no seu nº 3, um dos requisitos para que se possa proceder a nomeações por reclassificação, com base na organização total ou parcial dos serviços ou reestruturação dos mesmos, é necessário que os interessados já venham exercendo as funções para que se pretende reclassificá-los à data da organização ou reestruturação invocadas, pois só nessa hipótese é possível respeitar a adequação entre o conteúdo funcional dos postos de trabalho e as capacidades e aptidões dos funcionários e agentes, conforme exigido pela referida disposição legal.
- II. Em sede de reclamação os serviços podem carrear para o processo as provas e esclarecimentos que julguem necessários a uma correcta reapreciação da decisão.

RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / NOMEAÇÃO / REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS / FUNCIONÁRIO PÚBLICO / AGENTE / PROVA / AUTO DE RECLAMAÇÃO / DECISÃO

Acórdão, de 8 Jul 97
Processo N : 8354/97
Autos de Reclamação 114/97

Em sede de reclamação os serviços podem carrear para o processo as provas e esclarecimentos que julguem necessários a uma correcta reapreciação da decisão.

AUTOS DE RECLAMAÇÃO / PROVA / PEDIDO DE REAPRECIAÇÃO

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

2ª SECÇÃO

Acórdão 5/97, de 16 Jan

Processo N: 153/94

A prática de actos configuráveis como infracções financeiras não obsta a que, nos termos consignados pelo artigo 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, inexistindo dolo ou propósito de fraude, a responsabilidade financeira emergente possa não apenas ser objecto de redução, mas também de total relevação.

DESPESAS NÃO ORÇAMENTADAS / PAGAMENTOS INDEVIDOS / REDUÇÃO DA RESPONSABILIDADE / RELEVAÇÃO DA INFRAÇÃO / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Acórdão 7/97, de 23 Jan

Processo N : 2835/93

1. O pagamento de despesas após o término do período complementar constitui violação do princípio da anualidade, bem como do disposto no artigo 13º do Decreto-Lei nº 83/93, de 18 de Março, constitui infracção financeira, nos termos do artigo 48º nº 1 alínea a) da Lei nº 86/89.
2. A realização de trabalhos de abertura e reparação de caminhos, limpeza e conservação de matas, reparação de estradas, construção de taludes e muros e a implementação de sistemas de drenagem por juntas de freguesia e câmara municipal, nos termos de Protocolos celebrados entre estas entidades e o Instituto de Conservação da Natureza, mediante o pagamento de uma contrapartida, deve ser qualificada como integrando a celebração de um contrato para efeitos do disposto na alínea b) do nº 1 do artigo 13º da Lei nº 86/89.
3. Nesta situação, o pagamento de despesas sem obtenção prévia do visto constitui infracção financeira.

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / DESPESAS COM AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / DESPESAS PÚBLICAS / PAGAMENTO / PERÍODO COMPLEMENTAR / PRINCÍPIO DA ANUALIDADE COMPLEMENTAR / PROTOCOLO / QUITAÇÃO / RECOMENDAÇÕES / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE

301820

Acórdão 8/97, de 23 Jan

Processo N : 1131/94

Deve ser providenciado para que os juros sejam contabilizados na gerência em que são produzidos e a execução das reconciliações bancárias mensais sejam atribuídas a funcionário diverso do que elabora as contas correntes ou tenha para manusear valores e assinar cheques.

CONTA DE GERÊNCIA / CONTABILIDADE / JURO / RECONCILIAÇÃO BANCÁRIA

301817

Acórdão 9/97, de 23 Jan

Processo N : 1628

As verbas provenientes de juros capitalizados nas contas bancárias dos organismos devem ser entregues nos cofres do Tesouro até ao dia 10 do mês seguinte, conforme preceitua o artigo 5º do Decreto nº 18526, de 28 de Junho de 1930.

COFRE DO ESTADO / DEPÓSITO BANCÁRIO / JURO / PRAZO / RECOMENDAÇÕES / TRANSFERÊNCIA DE VERBAS

301819

Acórdão 10/97, de 23 Jan

Processo N : 1171/94

Os juros devem ser contabilizados na gerência em que são produzidos.

CONTA DE GERÊNCIA / CONTABILIDADE / JURO

Acórdão 11/97, de 23 Jan**Processo N : 3217/93**

1. As quantias retidas, por via de operações de tesouraria, deverão ser entregues às entidades respectivas até ao final do ano económico.
2. Os empréstimos de curto prazo devem ser amortizados na gerência em que foram contratados, dado que os princípios da anualidade do orçamento e da tipicidade quantitativa e qualitativa das despesas assim o impõem.
3. O apoio financeiro, mediante a atribuição de subsídios a instituições e organismos, só é legítimo, se estes prosseguirem no âmbito do município fins de interesse público.

APOIO FINANCEIRO / COBRANÇA DE RECEITAS / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CURTO PRAZO / EMPRÉSTIMOS / FINANCIAMENTO A CURTO PRAZO / INTERESSE PÚBLICO / OPERAÇÕES DE TESOURARIA / PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL / SUBSÍDIOS

Acórdão 14/97, de 30 Jan**Processo N : 2942/93**

A infracção financeira consubstanciada na não realização de prévio concurso e sujeição a visto dos protocolos através dos quais se efectivaram despesas para pagamento dos serviços prestados - nesta medida considerados contratos para efeitos de fiscalização prévia - desde que pressuponham mera negligência são susceptíveis de relevação, nos termos conjugados dos artigos 48º e 50º, da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

IRREGULARIDADE FORMAL / NEGLIGÊNCIA / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE / PROTOCOLO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / CONCURSOS / PAGAMENTO DE SERVIÇOS

Acórdão 16/97, de 6 Fev

Processo N : 1055/94

A entrega tardia de receitas do Estado referentes a Imposto de Selo e a IRS constitui infracção financeira.

IMPOSTO DO SELO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / QUITAÇÃO / RECEITA / RECOMENDAÇÕES / RELEVAÇÃO FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Acórdão 18/97, de 6 Fev

Processo N : 1294/93

1. O recurso a aceites bancários pela autarquia não pode ultrapassar o limite de endividamento previsto no artigo 15º da Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro, devendo a sua autorização pelo executivo camarário processar-se antes da constituição da obrigação cartelar. Constitui violação do princípio da tipicidade qualitativa e quantitativa das despesas a situação em que o total de aceites bancários ascende a 244 721 791\$90 e em que as amortizações das dívidas se quedaram aquém desse valor.
2. A abertura pela autarquia de uma conta corrente caucionada na Caixa de Crédito Agrícola Mútuo no montante de 40 000 contos, consubstancia um empréstimo a curto prazo, cuja não sujeição a visto do Tribunal de Contas constitui infracção financeira de natureza sancionatória.
3. O subsídio global de 11 113 540\$00 atribuído ao Vasco da Gama Atlético Club, por ultrapassar o limite fixado no nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 423/91, de 6 de Novembro, consubstancia uma despesa ilegal determinante de utilização indevida de dotações orçamentais.

ACEITE BANCÁRIO / ACÓRDÃO CONDENATÓRIO / AMORTIZAÇÃO / CONTA CORRENTE / CONTRATO PROGRAMA / DÍVIDAS / EMPRÉSTIMOS / ENDIVIDAMENTO / INFRACÇÃO FINANCEIRA

Acórdão 19/97, de 13 Fev

Processo N : 1592/94

1. Os valores recebidos relativos ao PIDDAC e a FEDER no montante de 21 259 830\$00 deveriam ter sido registados na conta 57-Reservas, do MFF e não na conta 74-Subsídios à exploração, nos termos do disposto no artigo 12º nº 3 alínea d) da Resolução nº 1/93.
2. Os valores inscritos nas contas da classe 7 devem incluir o respectivo IVA, porquanto este imposto sobre o consumo deve onerar a conta onde se regista a respectiva factura.
3. Os descontos em vencimentos e salários por constituírem uma receita do Estado devem passar em saldo no MFF.

CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO (CIVA) / CONTAS / FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER) / PROGRAMA DE INVESTIMENTO DA DESPESA DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (PIDDAC) / QUITAÇÃO / RECEITA / RECOMENDAÇÕES

Acórdão 21/97, de 13 Fev

Processo N : 5/95 - MULTA

Se bem que a falta de prestação de informações pedidas pelo Tribunal configure, nos termos do artigo 48º número 1, alínea e), da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, infracção financeira punível com multa, face às circunstâncias concretas do caso e levando em especial atenção o facto de o processo relativo à conta de gerência, em cujo âmbito se instaurou aquele processo especial de multa, haver sido arquivado, o teor das alegações produzidas pelos infractores nesta sede, bem como as dificuldades sentidas pela Autorquia para poder prestar, com rigor, os esclarecimentos que se pediam, devem os arguidos ser absolvidos arquivando-se o processo de multa.

ALEGAÇÃO / ARQUIVAMENTO DOS AUTOS / MULTA / PROCESSO DE MULTA

Acórdão 25/97, de 20 Fev

Processo N : 2701/93

1. O pagamento efectuado a terceiros tem de ser realizado pela Tesouraria da autarquia em observância do disposto na alínea b) do n.º 2 do art.º 12.º do Decreto Regulamento n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro.
2. A cópia dos cheques emitidos nominalmente não constitui prova bastante dos pagamentos efectuados, que devem ser comprovados documentalmente mediante a exibição de recibo.
3. De harmonia com o princípio do equilíbrio orçamental previsto no n.º 2 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 341/83 de 23 de Julho, as receitas correntes deverão, pelo menos, ser iguais às despesas correntes.
4. Os empréstimos de curto prazo devem ser amortizados na gerência em que foram contratados, dado que os princípios da anualidade no orçamento e da tipicidade quantitativa e qualitativa das despesas assim o impõem.

AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO / EMPRÉSTIMOS / FINANCIAMENTO A CURTO PRAZO / PAGAMENTO / PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL / PRINCÍPIO DA TIPICIDADE / PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

Acórdão 30/97, de 20 Fev

Processo N : 1549/94

1. Em observância do princípio do equilíbrio orçamental, consagrado no n.º 2 do art.º 9 do Decreto-Lei n.º 341/83, de 21 de Julho, as receitas correntes têm de, pelo menos, ser iguais às despesas correntes.
2. A não sujeição a “visto” do Tribunal de Contas de um contrato de avença de valor inferior ao legalmente definido não tipifica infracção financeira após a entrada em vigor da Lei n.º 13/96, de 20 de Abril, que revogou, expressamente, a Lei n.º 7/94, de 7 de Abril que tinha aditado o n.º 4 do art.º 13.º da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, onde se estabelecia a sujeição à fiscalização prévia dos contratos cujo objecto fosse o exercício de funções ou prestação de serviços por entidades individuais, qualquer que fosse o seu valor.

3. Os pagamentos do consumo de electricidade e de telefone, efectuados por uma autarquia, a entidades e organismos legalmente existentes que prossigam no município fins de interesse público, devem ser considerados como formas de apoio subsumíveis na alínea i) do nº 1 do artigo 51º, do Decreto-Lei nº 100/84, de 20 de Março, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 18/91, de 12 de Junho.

CONTRATO DE AVENÇA / INFRACÇÃO FINANCEIRA / INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE INTERESSE PÚBLICO / PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

301835

Acórdão 34/97, de 27 Fev

Processo N : 1/94

1. A constituição dos conselhos administrativos, quando prevista na lei, é imperativa e obrigatória, e embora a sua não constituição traduza uma situação de inobservância da lei, todavia esta irregularidade, não deve ser imputável aos responsáveis pela gerência do organismo.
2. Os elementos de um conselho administrativo, a funcionar “de facto”, embora não identificados individualmente na conta de gerência, não devem, em princípio, considerar-se exonerados de eventuais responsabilidades pela prestação da conta.

CONSELHO ADMINISTRATIVO / CONTA DE GERÊNCIA / PRESTAÇÃO DE CONTAS / RESPONSABILIDADE OBJECTIVA

301836

Acórdão 37/97, de 6 Mar

Processo N : 2566/90

1. As verbas recebidas ou pagas, qualquer que seja a sua proveniência ou destino, devem ser registadas na conta de gerência, o mesmo devendo ocorrer com os juros ilíquidos e o total do imposto retido e a sua entrega nos cofres do Estado.
2. Constitui infracção financeira a não observância dos preceitos legais, atinentes à aquisição de bens e serviços, designadamente no que concerne à dispensa de concurso e contrato escrito, assim como o fraccionamento das despesas como forma de contornar as exigências legais.

3. Não se verificando lesão de interesses patrimoniais públicos, nem indícios de comportamentos intencionais dirigidos à obtenção de resultados fraudulentos ou vantagens ilícitas para os responsáveis ou terceiros, o Tribunal de Contas pode relevar ou reduzir a eventual responsabilidade financeira.

AQUISIÇÃO DE BENS / CONTA DE GERÊNCIA / CONTRATO ES-CRITO / DISPENSA DE CONCURSO / FRACCIONAMENTO DE DES-PESAS / IMPOSTOS / INFRACÇÃO FINANCEIRA / JUROS / REGISTO DE VERBAS / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

301844

Acórdão 39/97, de 6 Mar

Processo N : 2245/94

1. A existência de saldo negativo da gerência anterior na Conta de Operações de Tesouraria bem como um diferencial entre esse valor e o correspondente na Conta de Gerência não justificam um juízo de censura financeira quando tal resultar de lapso confirmado na respectiva contabilização ou escrituração.
2. A existência dum fundo permanente de determinado valor não constituído contabilisticamente viola a lei, consubstanciando infracção financeira. No entanto, é de relevar a responsabilidade financeira se os procedimentos ilegais são corrigidos na imediata sequência de Ter sido feito o alerta da situação.
3. Mostra-se prejudicada a efectivação da responsabilidade financeira reintegratória dos gerentes quando, pelos autos, não se evidencia que os pagamentos em causa não tivessem correspondido a contrapartidas efectivas ou que tivesse havido qualquer propósito de favorecer injustificadamente qualquer dos fornecedores.
4. É de relevar a responsabilidade financeira sancionatória quando se conclua pela inexistência de dolo, o que decorre de não se colherem dos autos indícios de a actuação dos responsáveis Ter sido deliberadamente procurada com intuítos fraudulentos, desviantes ou lesivos do erário autárquico.
5. Embora o artigo 8º do Decreto-Lei nº 45 362, de 21 de Novembro de 1963 não tenha sido expressamente revogado, foi-o globalmente “ex vi” do disposto no nº 2 in fine do artigo 7º do Código Civil, na medida em que todo o instituto jurídico das atribuições das autarquias e competên-

cias dos respectivos órgãos foi regulado de novo pela Lei nº 79/77, de 25 de Outubro.

AQUISIÇÃO DE BENS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ASSINATURA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTA DE GERÊNCIA / CONTRAPARTIDAS / CONTRATO DE EMPREITADA / CONTRATO DE FORNECIMENTO / DOLO / FAVORECIMENTO INJUSTIFICADO / FUNDOS PERMANENTES / MAPA DE FLUXOS FINANCEIROS / OPERAÇÕES DE TESOURARIA / ORÇAMENTO / ORDEM DE PAGAMENTO / PLANO DE ACTIVIDADES / RELEVAÇÃO DA INFRAÇÃO / REPOSIÇÃO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / SALDO DE GERÊNCIA / SALDO DE TESOURARIA / SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS / SUBSÍDIOS / ZONA DE TURISMO

301837

Acórdão 42/97, de 13 Mar 97

Processo N : 1728/94

A detecção de irregularidades insusceptíveis de integrar a prática de qualquer infracção financeira, constitui fundamento para a não efectivação da audição de responsáveis, quer nos termos do artigo 30º, quer nos do artigo 51º, ambos da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS / ESTABELECIMENTO PRISIONAL / INFRAÇÃO FINANCEIRA / QUITAÇÃO / RECOMENDAÇÕES / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / IRREGULARIDADES / PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

301832

Acórdão 43/97, de 13 Mar 97

Processo N : 2707/94

1. As inscrições indevidas no mapa da conta de gerência, que não tem implicações ao nível da liquidação da conta nem do saldo que transita para a gerência seguinte, não são susceptíveis de integrar a prática de qualquer infracção financeira, constituindo apenas irregularidades formais.
2. Tendo presentes os princípios da economia e celeridade processuais, é prejudicada a audição dos responsáveis nos termos do artigo 51º da Lei

nº 86/89, não se indiciando infracções financeiras, e nos termos do artigo 30º da mesma lei, por as garantias de defesa estarem salvaguardadas, uma vez que os responsáveis tenham tido oportunidade de se pronunciarem, a fase administrativa, sobre todas as questões suscitadas.

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS / COMANDO DISTRITAL / CONTA DE GERÊNCIA / DOTAÇÃO ORÇAMENTAL / INFRACÇÃO FINANCEIRA / INSCRIÇÃO INDEVIDA / IRREGULARIDADE FINANCEIRA / IRREGULARIDADE FORMAL / MAPA CONTABILÍSTICO / MAPA DE DESPESAS / MAPA DE RECEITAS / PRINCÍPIO DA CELERIDADE PROCESSUAL / QUITAÇÃO / SALDO DE LIQUIDAÇÃO / TRÂNSITO DE SALDO

301833

Acórdão 47/97, de 13 Mar

Processo N : 3/96 - Multa

1. Em relação ao responsável arguido em processo de multa, devem ser ponderados em sede de culpa os factos de a respectiva função não ser exercida a tempo inteiro, de não ser auferida qualquer remuneração pelo exercício da mesma, de o respectivo mandato estar prestes a expirar quando lhe forem solicitados pelo Tribunal esclarecimentos que, pela sua natureza, determinavam uma análise detalhada da documentação respeitante a uma gerência ocorrida quatro anos antes.
2. Porém, o continuado silêncio perante os officios do Tribunal de Contas solicitando esclarecimentos - sendo que o último officio foi enviado e registado e com aviso de recepção - revela uma conduta omissiva reiterada e intencional, que - para efeitos jurídico - sancionatórios - se qualifica como dolosa.

ABSOLVIÇÃO / ASSEMBLEIA DISTRITAL / CONDENAÇÃO / DOLO / OMISSÃO

Acórdão 49/97, de 20 Mar

Processo N : 267/95

1. Não é susceptível de constituir infracção financeira quer a assunção de encargos quer o pagamento de despesas, relativos a uma obra, mediante a utilização de verbas de outras obras onde existam fundos disponíveis, se não houver dispêndio de verbas não incluídas em orçamento devidamente aprovado ou excesso nas respectivas rubricas; tais operações, desde que previstas nas convenções de financiamento e com cabimento no respectivo orçamento, ofendem as regras da prudência e importam riscos de gestão, mas não tipificam uma infracção financeira.
2. Constitui mera irregularidade formal a inclusão na conta de gerência de despesas documentadas com facturas e recibos de 1994 mas efectivamente pagos em 1995.

CONTA DE GERÊNCIA / CONVENÇÕES / DESPESAS PÚBLICAS / ENCARGOS ASSUMIDOS / FINANCIAMENTO / INFRACÇÃO FINANCEIRA / IRREGULARIDADE FINANCEIRA

Acórdão 56/97, de 3 Abr.

Processo N : 2985/95

Enquanto não for aprovada a nova lei orgânica do Ministério da Justiça e publicada a legislação a que se refere o artigo 18º da Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro, as verbas comuns às magistraturas e respectivas secretarias judiciais devem estar reflectidas nas contas de gerência da Direcção-Geral dos Serviços Judiciários.

Os lapsos contabilísticos, que constituem irregularidades ou deficiências de natureza formal, não impedindo a liquidação da conta nem se repercutindo no saldo de encerramento, não são susceptíveis de integrar a prática de qualquer infracção financeira sancionável.

Considera-se prejudicada a audição dos responsáveis na fase jurisdicional nos termos do artigo 51º da Lei nº 86/89, por não se indiciarem infracções financeiras, e nos termos do artigo 30º da mesma lei, por as garantias de defesa se mostrarem salvaguardadas, uma vez que os responsáveis tiveram oportunidade de se pronunciar, na fase administrativa, sobre todas as questões suscitadas.

AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS / CONTA DE GERÊNCIA / CONTABILIDADE PÚBLICA / IRREGULARIDADE FORMAL

301907

Acórdão 59/97, de 10 Abr.

Processo N : 3558/91

Embora o artigo 8º do Decreto-Lei nº 45 362, de 21 de Novembro de 1963, não tenha sido expressamente revogado, foi-o globalmente “ex vi” do disposto no nº 2 in fine do artigo 7º do Código Civil, na medida em que todo o instituto jurídico das atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos foi regulado de novo pela Lei nº 79/77, de 25 de Outubro.

A concessão de subsídio social ao pessoal autárquico através do seu Centro Cultural e Desportivo, que mais não é do que um complemento ao subsídio de refeição, é violadora do Decreto-Lei nº 57-B/84, no seu artigo 6º.

Pode justificar-se a título excepcional, a relevação da responsabilidade financeira inerente à situação que consubstancia a infracção financeira, acima descrita dado que a actuação dos gerentes em causa resultou do facto de terem perfilhado entendimento jurídico diverso do explanado no acórdão e quando subjaz um fim social à entidade que recebeu, ilegalmente, apoios financeiros.

As receitas e despesas da autarquia devem ser objecto de adequada inscrição orçamental, sob pena de violação do princípio da unidade orçamental.

AUDITORIA FINANCEIRA / CLASSIFICAÇÃO DE DESPESAS / CLASSIFICAÇÃO DE RECEITAS / CONTROLO INTERNO / EMO-LUMENTOS / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / EXCESSO DE VERBAS / FISCALIZAÇÃO / FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER) / INQUÉRITOS / INTERESSE PÚBLICO / LIQUIDAÇÃO / MAPA DE FLUXOS FINANCEIROS / PAGAMENTOS INDEVIDOS / PLANO / RELEVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / REPOSIÇÃO / SALDO DE GERÊNCIA / SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS / SUBSÍDIOS

Acórdão 60/97, de 17 Abr.

Processo N : 1602/94

1. A entrega tardia de receitas do Estado relativas a imposto de selo e IRS não constitui infracção financeira, designadamente a prevista na alínea a) do nº 1 do artigo 48º da Lei nº 86/89, uma vez que esta disposição prevê apenas a falta absoluta de entrega e não o mero atraso circunstancial desta.
2. Também não se verifica a infracção prevista na alínea b) do mesmo dispositivo quando seja curto o período de atraso (menos de dois meses no caso concreto) pois não indicia sequer qualquer propósito de utilização das verbas correspondentes para fazer face às necessidades do organismo sem cumprimento da lei que disciplina a elaboração e execução de orçamentos ou o pagamento das despesas públicas.

ATRASO DE ENTREGA DE RECEITA / FALTA DE ENTREGA DE RECEITA / INFRACÇÃO FINANCEIRA

Acórdão 65/97, de 30 Abr.

Processo N : 1/97 - Audit

A documentação de despesa do Programa Melhoramentos dos Portos Secundários (Pescas) deve ser organizada e sistematizada por Projectos e não por rubrica de classificação económica, o que a verificar-se torna mais morosa a conferência dos projectos seleccionados.

AUDITORIA / PROGRAMA DE INVESTIMENTO DA DESPESA DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (PIDDAC) / CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA / RUBRICAS

Acórdão 69/97, de 15 Mai

Processo N : 2/96 - Multa

Incorre em responsabilidade financeira, o responsável que infringe o disposto na alínea e) do nº 1 do artigo 48º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, sancionada nos termos do nº 2 do mesmo preceito.

À falta de esclarecimentos pedidos pelo Tribunal de Contas e a demora dos mesmos, devido à desorganização administrativa dos serviços, não exclui a culpa ou ilicitude, do responsável.

No entanto, atenua a medida concreta da multa.

AUTARQUIA LOCAL / CONTA DE GERÊNCIA / PROCESSO DE
MULTA / RECURSOS / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

301893

Acórdão 72/97, de 28 Mai

Processo N : 11/97 - Auditoria

1. O PEDDIP II, criado pelo Decreto-Lei nº 177/94, de 27 de Junho, é uma nova realidade jurídica, um novo Programa, relativamente ao PEDDIP, mas a estrutura do pessoal, (Gestor do PEDDIP e técnicos que lhe dão apoio) manteve-se a mesma.
2. Assim, o estatuto remuneratório e os acréscimos remuneratórios legalmente fixados para o PEDDIP, porque inerentes à estrutura do pessoal e não ao Programa, mantêm-se com o PEDDIP II.
3. O Despacho Conjunto dos Ministérios das Finanças e da Indústria e Energia, de 24/04/89, em cujos considerandos se exige uma grande experiência profissional, um elevado esforço e total disponibilidade para a função por parte dos técnicos ao serviço do PEDDIP e ainda que o os isenta - nem é base legal suficiente para o efeito - de horário de trabalho, pelo que tais funcionários não estão impedidos de serem remunerados por trabalho extraordinário.

GABINETE DO GESTOR DO PEDDIP / GESTOR / QUADRO DE PESSOAL / REMUNERAÇÕES / SUPLEMENTO / TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

301894

Acórdão 73/97, de 28 Mai

Processo N : Processo de Multa 4/94

O Presidente de uma Autarquia - ao Ter uma continuada e persistente omissão em dar resposta aos ofícios que lhe são enviados por este Tribunal - actua, no mínimo, com negligência grave que, para efeitos sancionatórios, se equipara ao dolo.

A invocada negligência dos serviços administrativos da Câmara não dirime a responsabilidade do Autarca quando este não toma quaisquer providências que lhe ponham cobro.

Assim, a orientação do Tribunal de Contas, nestes casos, é a de condenar em multa, tendo em conta os critérios de graduação da mesma, nos termos dos nºs 2 e 3 do artigo 48º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro.

CONDENAÇÃO / CONTA DE GERÊNCIA / PROCESSO DE MULTA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

301891

Acórdão 74/97, de 28 Mai

Processo N : 399/94

É de relevar a responsabilidade financeira dos gerentes, quando estes tenham praticado irregularidades financeiras sem consciência da sua ilicitude fundada na prática das mesmas irregularidades em gerências anteriores sem que tivesse sido objecto de qualquer reparo, quer pelos órgãos de controlo interno, quer por este Tribunal.

No entanto, o Tribunal de Contas tem a orientação de, no caso de atribuição de subsídios, os responsáveis pela gerência deverem observar os requisitos da alínea i) do nº 1 do artigo 51º do Decreto-Lei nº 100/84 (redacção do artigo único da Lei nº 18/91).

AUTARQUIA LOCAL / CONTA DE GERÊNCIA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / SUBSÍDIOS

301895

Acórdão 81/97, de 12 Jun

Processo N : 2448/94

À actividade e funcionamento das Juntas de Turismo são aplicáveis as disposições legais relativas às autarquias locais, pelo que devem prestar contas ao Tribunal de Contas segundo as Instruções relativas à organização e documentação das contas dos organismos e serviços com contabilidade autárquica, aprovadas pela Resolução nº 1/92 (2ª Secção), DR IS-B, de 4 de Setembro de 92.

CONTA DE GERÊNCIA / INSTRUÇÃO DA CONTA / IRREGULARIDADE FINANCEIRA / JUNTA DE TURISMO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

CRÓNICA DE LEGISLAÇÃO^(*)

^(*) A *Crónica da Legislação*, elaborada no Gabinete de Estudos, 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 e Julho de 1997 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.

ACTOS LEGISLATIVOS

LEIS

29877

Lei nº 2/97, de 18 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 15/97, de 18/1/97

Revê o exercício da actividade de radiodifusão (Lei nº 87/88, de 30 de Julho).

RADIODIFUSÃO

30007

Lei nº 3/97, de 27 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 22/97, de 27/1/97

Aprova medidas tendentes a dotar a Câmara Municipal de Lisboa de instrumentos indispensáveis para fazer face às consequências do incêndio ocorrido nos Paços do Concelho no dia 7 de Novembro de 1996.

INCÊNDIOS / ISENÇÃO DE VISTO / REGIME ESPECIAL DE AQUISIÇÃO DE BENS/ REGIME ESPECIAL DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / REGIME ESPECIAL DE CONTRATO DE FORNECIMENTO / REGIME ESPECIAL DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

30623

Lei nº 7/97, de 8 de Março

Publicado no DR IS-A, nº 57/97, de 8/3/97

Alarga a rede de serviços públicos para o tratamento e a reinserção de toxicodependentes.

CENTRO DE ATENDIMENTO DE TOXIDEPENDENTES / SERVIÇO DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DA TOXICODENPENDÊNCIA (SPTT) / TOXICODENPENDÊNCIA

32383

Lei nº 13/97, de 23 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 119/97, de 23/5/97

Revê o Estatuto do Pessoal Dirigente.

ESTATUTO DO PESSOAL DIRIGENTE / PESSOAL DIRIGENTE

32601

Lei nº 16/97, de 6 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 130/97, de 6/6/97

Autoriza o Governo a legislar em matéria de benefícios fiscais no quadro de constituição e actividade da Rede Ferroviária Nacional — REFER, E.P.

AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA / BENEFÍCIOS FISCAIS / REDE FERROVIÁRIA NACIONAL (REFER)

32620

Lei nº 17/97, de 7 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 131/97, de 7/6/97

Revisão da 2ª lei de programação militar (Lei nº 67/93, de 31 de Agosto).

PROGRAMAÇÃO MILITAR

32763

Lei nº 20/97, de 19 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 139/97, de 19/6/97

Contagem especial do tempo de prisão e de clandestinidade por razões políticas para efeitos de pensão de velhice ou de invalidez.

PENSÃO DE INVALIDEZ / PENSÃO DE VELHICE / TEMPO DE CLANDESTINIDADE / TEMPO DE PRISÃO

Lei nº 21/97, de 27 de Junho*Publicado no DR IS-A, nº 146/97, de 27/6/97*

Altera, por ratificação, o Decreto-Lei nº 37-A/97, de 31 de Janeiro (aprova o Sistema de Incentivos do Estado aos Órgãos de Comunicação Social, a prestar através do Instituto da Comunicação Social).

INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL / NÚCLEO DE REGISTOS
DOS ÓRGÃOS DA COMUNICAÇÃO SOCIAL / SISTEMA DE
INCENTIVOS À COMUNICAÇÃO SOCIAL

DECRETOS-LEIS**Decreto-Lei nº 1/97, de 7 de Janeiro***Publicado no DR IS-A, nº 5/97, de 7/1/97*

Regula a aceitação pelo Estado de cláusulas de compensação (netting/set-off) no âmbito de acordos sobre produtos derivados a celebrar nos mercados financeiros.

CLAUSULAS DE COMPENSAÇÃO / INSTRUMENTOS
FINANCEIROS DERIVADOS / MERCADO FINANCEIRO /
OPERAÇÕES DE FUTUROS / OPERAÇÕES DE SWAP

Decreto-Lei nº 2/97, de 7 de Janeiro*Publicado no DR IS-A, nº 5/97, de 7/1/97*

Procede à alteração dos artigos 3º e 4º do Decreto-Lei nº 265-A/95, de 17 de Outubro, por forma a clarificar a vontade do legislador quanto à salvaguarda dos direitos dos trabalhadores da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, S. A., após a cessação do contrato de concessão da exploração de serviço público.

COMPANHIA PORTUGUESA RÁDIO MARCONI, S. A. /
CONCESSÃO DA EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO /
CONTRATO DE CONCESSÃO/ PORTUGAL TELECOM

29753

Decreto-Lei nº 4/97, de 9 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 7/97, de 9/1/97

Cria a Rede Interministerial de Modernização Administrativa (RIMA).

REDE INTERMINISTERIAL DE MODERNIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA

29759

Decreto-Lei nº 9/97, de 10 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 8/97, de 10/1/97

Estabelece o regime de realização dos concursos com vista à concessão de lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados nas zonas norte e oeste de Portugal.

AUTO-ESTRADAS DE PORTUGAL (BRISA) / CADERNO DE
ENCARGOS / CONCESSÃO DE LANÇOS DE AUTO-ESTRADAS /
CONCURSOS/ PROGRAMA ACÇÃO / REDE DE ESTRADAS

29769

Decreto-Lei nº 10/97, de 14 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 11/97, de 14/1/97

Altera o Decreto-Lei nº 268/81, de 16 de Setembro (aprova a orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais).

DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS PRISIONAIS (DGSP) / LEI
ORGÂNICA

29832

Decreto-Lei nº 13/97, de 17 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 14/97, de 17/1/97

Cria na Direcção-Geral da Administração Pública o Departamento de Reclasseificação, Reconversão e Colocação de Pessoal.

COLOCAÇÃO DE PESSOAL / CONSULTA OBRIGATÓRIA / CRIAÇÃO DE SERVIÇOS / DEPARTAMENTO DE RECLASSIFICAÇÃO, RECONVERSÃO E COLOCAÇÃO DE PESSOAL / DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (DGAP) / RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / RECONVERSÃO

29833

Decreto-Lei nº 14/97, de 17 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 14/97, de 17/1/97

Extingue o quadro de efectivos interdepartamentais.

EXTINÇÃO DO QEI / QUADRO DE EFECTIVOS INTERDEPARTAMENTAIS (QEI)

29881

Decreto-Lei nº 17/97, de 21 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 17/97, de 21/1/97

Altera o Decreto-Lei nº 163/94, de 4 de Junho, referente ao regime das sociedades gestoras de patrimónios.

SOCIEDADES GESTORAS DE PATRIMÓNIOS

29883

Decreto-Lei nº 19/97, de 21 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 17/97, de 21/1/97

Prevê que a atribuição dos números de identificação fiscal às pessoas colectivas e equiparadas passe a ser da competência da Direcção-Geral dos

Impostos, depois da adequada implementação de um sistema informático para esse efeito.

DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO (DGAIEC) / DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI) / DIRECÇÃO-GERAL DA INFORMÁTICA E APOIO AOS SERVIÇOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS (DGITA) / NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO FISCAL / PESSOA COLECTIVA / SISTEMA INFORMÁTICO

29930

Decreto-Lei nº 22/97, de 23 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 19/97, de 23/1/97

Revoga o Decreto-Lei nº 152/95, de 1 de Julho, a Resolução do Conselho de Ministros nº 67/95, de 12 de Julho, bem como a demais regulamentação aplicável, criando o sistema de incentivos a Jovens Empresários.

SISTEMA DE APOIO A JOVENS EMPRESÁRIOS (SAJE) / SISTEMA DE INCENTIVOS A JOVENS EMPRESÁRIOS (SIJE)

29932

Decreto-Lei nº 24/97, de 23 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 19/97, de 23/1/97

Estabelece o regime fiscal dos fundos de fundos, alterando o artigo 19º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

BENEFÍCIOS FISCAIS / FUNDOS DE FUNDOS / FUNDOS DE INVESTIMENTO / FUNDOS DE INVESTIMENTO MOBILIÁRIO

29935

Decreto-Lei nº 27/97, de 23 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 19/97, de 23/1/97

Estabelece a não incidência de encargos de mais-valia sobre as áreas abrangidas pela contribuição especial criada pelos Decretos-Leis nºs 51/95, de 20 de Março, e 54/95, de 22 de Março.

CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS / EXPO 98 / FREGUESIA / MAIS-
VALIAS / MARVILA / PONTE VASCO DA GAMA / RECEITA
PÚBLICA / SANTA MARIA DOS OLIVAIS / SOCIEDADES PARQUE
EXPO 98

30146

Decreto-Lei nº 30/97, de 28 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 23/97, de 28/1/97

Transfere para o Instituto Nacional de Habitação as competências legais cometidas ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado no âmbito do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio) e dos programas municipais de realojamento (Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de Junho).

ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA / ÁREA METROPOLITANA
DO PORTO / ENCARGOS FINANCEIROS / INSTITUTO DE GESTÃO
E ALIENAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL DO ESTADO
(IGAPHE) / INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO (INH) /
PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO / TRANSFERÊNCIA
DE ATRIBUIÇÕES

30148

Decreto-Lei nº 32/97, de 28 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 23/97, de 28/1/97

Procede à clarificação do diploma que estabelece as condições para o exercício da actividade de fiscalização das obras de instalação do caminho de ferro na Ponte de 25 de Abril.

FISCALIZAÇÃO DE OBRAS / GABINETE DE GESTÃO DE OBRAS
DE INSTALAÇÃO DO CAMINHO DE FERRO NA PONTE SOBRE O
RIO TEJO (GECAF) / INSTITUTO DE SOLDADURA E QUALIDADE
(ISQ) / REGIME ESPECIAL DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

30070

Decreto-Lei nº 34/97, de 31 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 26/97, de 31/1/97

Aprova a Lei Orgânica do Instituto da Comunicação Social.

GABINETE DE APOIO À IMPRENSA / INSTITUTO DA
COMUNICAÇÃO SOCIAL / LEI ORGÂNICA

30114

Decreto-Lei nº 37-A/97, de 31 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 26/97(Suplemento), de 31/1/97

Aprova o Sistema de Incentivos do Estado aos Órgãos de Comunicação Social, a prestar através do Instituto da Comunicação Social.

COMUNICAÇÃO SOCIAL / INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO
SOCIAL / SISTEMA DE INCENTIVOS À COMUNICAÇÃO SOCIAL

30088

Decreto-Lei nº 38/97, de 4 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 29/97, de 4/2/97

Altera os valores da remuneração mínima mensal para 1997.

SALÁRIO MÍNIMO

30269

Decreto-Lei nº 38-A/97, de 5 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 30/97 (Suplemento), de 5/2/97

Prorroga o prazo fixado no artigo 11º do Decreto-Lei nº 33/95, de 11 de Fevereiro.

EMPREENHIMENTO DE FINS MÚLTIPLOS DO ALQUEVA /
EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO E INFRA-ESTRUTURAS DO
ALQUEVA

Decreto-Lei nº 42/97, de 7 de Fevereiro*Publicado no DR IS-A, nº 32/97, de 7/2/97*

Altera disposições do Decreto-Lei nº 408/93, de 14 de Dezembro (Lei Orgânica da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos) e do Decreto-Lei nº 187/90, de 7 de Junho (aplicação do novo sistema retributivo ao referido organismo).

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO FISCAL (CAF) / DIRECÇÃO-GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS (DGCI) / LEI ORGÂNICA / REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS

Decreto-Lei nº 43-A/97, de 17 de Fevereiro*Publicado no DR IS-A, nº 40/97 (Suplemento), de 17/2/97*

Introduz alterações ao Decreto-Lei nº 18/88, de 21 de Janeiro, o qual estabelece o regime de colocações de pessoal docente através de concurso.

CONCURSOS DE PESSOAL DOCENTE / PESSOAL DOCENTE

Decreto-Lei nº 44/97, de 20 de Fevereiro*Publicado no DR IS-A, nº 43/97, de 20/2/97*

Revê o Decreto-Lei nº 187/95, de 27 de Julho. Aprova os Estatutos da Entidade Reguladora do Sector Eléctrico.

ENTIDADE REGULADORA DO SECTOR ELÉCTRICO / SISTEMA ELÉCTRICO DE SERVIÇO PÚBLICO / SISTEMA ELÉCTRICO NÃO VINCULADO (SENV)

30412

Decreto-Lei nº 46/97, de 24 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, nº 46/97, de 24/2/97

Estabelece os novos limites da Zona de Protecção Especial do Estuário do Tejo, criada pelo Decreto-Lei nº 280/94, de 5 de Novembro.

PONTE VASCO DA GAMA/ ZONA DE PROTECÇÃO ESPECIAL DO ESTUÁRIO DO TEJO

30446

Decreto-Lei nº 47/97, de 25 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, nº 47/97, de 25/2/97

Aprova a Lei Orgânica do Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação. Revoga o Decreto-Lei nº 135/93, de 26 de Abril.

CRIAÇÃO DE SERVIÇOS / DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO, PORSPECÇÃO E PLANEAMENTO (DAPP) / DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO E GESTÃO FINANCEIRA / LEI ORGÂNICA

30501

Decreto-Lei nº 47-A/97, de 25 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, nº 47/97(Suplemento), de 25/2/97

Aprova a Lei Orgânica do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação.

GABINETE DE GESTÃO FINANCEIRA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / LEI ORGÂNICA

30645

Decreto-Lei nº 53-A/97, de 4 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, nº 53/97(Suplemento), de 4/3/97

Fixa o novo limite de idade aos funcionários de justiça.

LIMITE DE IDADE DOS FUNCIONÁRIOS DE JUSTIÇA/ OFICIAIS DE JUSTIÇA

30624

Decreto-Lei n.º 55/97, de 8 de Março

Publicado no DR IS-A, n.º 57/97, de 8/3/97

Cria centros de formalidades das empresas (CFE), a título experimental, em Lisboa e no Porto.

CENTRO DE FORMALIDADES DAS EMPRESAS (CFE) / INSTITUTO DE APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS AO INVESTIMENTO (IAPMEI)

31089

Decreto-Lei n.º 56-A/97, de 14 de Março

Publicado no DR IS-A, (Suplemento), n.º 62/97, de 14/3/97

Aprova o processo de reprivatização do capital social da QUIMIGAL-Química de Portugal, S.A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / CAPITAL SOCIAL / QUÍMICA DE PORTUGAL (QUIMIGAL) / REPRIVATIZAÇÃO

31080

Decreto-Lei n.º 57/97, de 18 de Março

Publicado no DR IS-A, n.º 65/97, de 18/3/97

Cria o Gabinete do Direito de Autor.

CONSELHO NACIONAL DO DIREITO DE AUTOR / DIRECÇÃO-GERAL DOS ESPECTÁCULOS (DGESP) / GABINETE DO DIREITO DE AUTOR

31092

Decreto-Lei nº 58/97, de 19 de Março

Publicado no DR IS-A, nº 66/97, de 19/3/97

Aprova a orgânica do Gabinete das Relações Internacionais do Ministério da Cultura.

GABINETE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO MINISTÉRIO DA CULTURA / LEI ORGÂNICA

31093

Decreto-Lei nº 59/97, de 19 de Março

Publicado no DR IS-A, nº 66/97, de 19/3/97

Aprova a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Cultura.

LEI ORGÂNICA / SECRETARIA-GERAL DO MINISTÉRIO DA CULTURA

31101

Decreto-Lei nº 60/97, de 20 de Março

Publicado no DR IS-A, nº 67/97, de 20/3/97

Aprova a orgânica do Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, do Ministério da Cultura.

ARQUIVO DISTRITAL / CRIAÇÃO DE SERVIÇOS / EXTINÇÃO DE SERVIÇOS / INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS TORRE DO TOMBO / LEI ORGÂNICA

31227

Decreto-Lei nº 62/97, de 26 de Março

Publicado no DR IS-A, nº 72/97, de 26/3/97

Aprova a Lei Orgânica do Instituto Nacional do Desporto

CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO DE ACTIVIDADES DESPORTIVAS (CEFD) / COMPLEXO DE APOIO ÀS ACTIVIDADES

DESPORTIVAS (CAAD) / CRIAÇÃO DE SERVIÇOS / EXTINÇÃO DE SERVIÇOS / INSTITUTO DO DESPORTO (INDESP) / INSTITUTO NACIONAL DO DESPORTO (IND) / LEI ORGÂNICA

31228

Decreto-Lei nº 63/97, de 26 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 72/97, de 26/3/97

Aprova a Lei Orgânica do Centro de Estudos e Formação Desportiva.

CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO DE ACTIVIDADES DESPORTIVAS (CEFD) / INSTALAÇÕES DESPORTIVAS INSTITUTO DO DESPORTO (INDESP) / LEI ORGÂNICA

31273

Decreto-Lei nº 66/97, de 1 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 76/97, de 1/4/97

Aprova a execução orçamental para 1997

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

31329

Decreto-Lei nº 67/97, de 3 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 78/97, de 3/4/97

Estabelece o regime jurídico das sociedades desportivas.

SOCIEDADES DESPORTIVAS

31331

Decreto-Lei nº 69/97, de 3 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 78/97, de 3/4/97

Estabelece o procedimento a adoptar pelo Estado relativamente à concessão de auxílios à Siderurgia Nacional, SGPS, S.A., e à Siderurgia Nacional - Empresa de Serviços, S.A., no âmbito da Decisão nº 3855/91/CECA.

COMISSÃO LIQUIDATÁRIA / COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO (CECA)/ DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO / SIDERURGIA NACIONAL / SIDERURGIA NACIONAL - EMPRESA DE SERVIÇOS (SN SERVIÇOS) / SOCIEDADES GESTORAS DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS (SGPS)

31332

Decreto-Lei nº 70/97, de 3 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 78/97, de 3/4/97

Reconhece a oponibilidade à massa falida e aos credores dessa massa de estipulações bilaterais de compensação no âmbito de contratos sobre instrumentos financeiros.

CÓDIGO DOS PROCESSOS ESPECIAIS DE RECUPERAÇÃO DA EMPRESA E DE FALÊNCIA / FALÊNCIA

31334

Decreto-Lei nº 72/97, de 3 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 78/97, de 3/4/97

Estabelece condições de funcionamento da Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério das Finanças.

DIRECÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (DGAERI) / GABINETE DE ASSUNTOS EUROPEUS DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

31336

Decreto-Lei nº 74/97, de 3 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 78/97, de 3/4/97

Transfere para a Caixa Geral de Aposentações os encargos que o Instituto da Vinha e do Vinho suporta com pensões complementares de reforma e sobrevivência relativos a funcionários oriundos dos extintos organismos de coordenação económica integrados nos quadros daquele Instituto.

CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES / CENTRO NACIONAL DE PENSÕES / ENCARGOS FINANCEIROS / INSTITUTO DA VINHA E DO VINHO (IVV) / ORGANISMO DE COORDENAÇÃO ECONÓMICA / PENSÃO DE REFORMA / PENSÃO DE SOBREVIVÊNCIA

31404

Decreto-Lei nº 78-A/97, de 7 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 81/97, de 7/4/97

Aprova a 1ª. Fase do processo de reprivatização do capital social da EDP - Electricidade de Portugal, S.A.

CAPITAL SOCIAL/ EMPRESA DE ELECTRICIDADE DE PORTUGAL (EDP) / PARTICIPAÇÕES DO ESTADO SGPS (PARTEST) / REPRIVATIZAÇÃO

31402

Decreto-Lei nº 79/97, de 8 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 82/97, de 8/4/97

Transforma EDA - Empresa de Electricidade dos Açores, E.P., em sociedade anónima.

AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / CAPITAL SOCIAL / EMPRESA DE ELECTRICIDADE DOS AÇORES (EDA)

31403

Decreto-Lei nº 80/97, de 8 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 82/97, de 8/4/97

Aprova a orgânica da Inspeção-Geral das Actividades Culturais, do Ministério da Cultura.

INSPECÇÃO-GERAL DAS ACTIVIDADES CULTURAIS (IGAC) / LEI ORGÂNICA

Decreto-Lei nº 82/97, de 9 de Abril*Publicado no DR IS-A, nº 83/97, de 9/4/97*

Adita ao Decreto-Lei nº 353/89, de 16 de Outubro, o artigo 35º-A.

CORPOS ESPECIAIS / INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS (IGF) /
LEI ORGÂNICA / PESSOAL DE INSPECÇÃO / PESSOAL DIRIGENTE
/ REMUNERAÇÕES

Decreto-Lei nº 88/97, de 18 de Abril*Publicado no DR IS-A, nº 91/97, de 18/4/97*

Altera os artigos 6º, 19º, 25º, 27º e 29º do Decreto-Lei nº 35/96, de 2 de Maio, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E
SEGURANÇA SOCIAL

Decreto-Lei nº 89/97, de 19 de Abril*Publicado no DR IS-A, nº 92/97, de 19/4/97*

Aprova a orgânica da Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura.

BIBLIOTECA NACIONAL (BN) / EXTINÇÃO DE SERVIÇOS /
INSTITUTO DA BIBLIOTECA NACIONAL E DO LIVRO (IBL) /
INSTITUTO PORTUGUÊS DO LIVRO E DAS BIBLIOTECAS / LEI
ORGÂNICA / MINISTÉRIO DA CULTURA / MUSEU NACIONAL DE
LITERATURA

31622

Decreto-Lei nº 90/97, de 19 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 92/97, de 19/4/97

Aprova a orgânica do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas, do Ministério da Cultura.

BIBLIOTECA POPULAR DE LISBOA / INSTITUTO PORTUGUÊS DO LIVRO E DAS BIBLIOTECAS / LEI ORGÂNICA / MINISTÉRIO DA CULTURA

31652

Decreto-Lei nº 91/97, de 22 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 94/97, de 22/4/97

Altera a alínea a) e o nº 3 do artigo 131º do Código das Custas Judiciais, aprovado pelo Decreto-Lei nº 224-A/96, de 26 de Novembro.

CÓDIGO DAS CUSTAS JUDICIAIS / COFRE GERAL DOS TRIBUNAIS

31672

Decreto-Lei nº 92/97, de 23 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 95/97, de 23/4/97

Aprova a estrutura orgânica, atribuições e competências da Inspeção-Geral das Pescas, criada pelo Decreto-Lei n.º 74/96, de 18 de Junho (Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas).

INSPECÇÃO-GERAL DAS PESCAS (IGP) / LEI ORGÂNICA

31673

Decreto-Lei nº 93/97, de 23 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 95/97, de 23/4/97

Aprova a estrutura orgânica, atribuições e competências da Escola de Pesca e da Marinha de Comércio, criada pelo Decreto-Lei nº 74/96, de 18 de

Junho (Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas).

ESCOLA DE PESCA E DE MARINHA DO COMÉRCIO (EPMC) / LEI ORGÂNICA

31674

Decreto-Lei nº 94/97, de 23 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 95/97, de 23/4/97

Aprova a estrutura orgânica, atribuições e competências do Instituto de Investigação das Pescas e do Mar, criado pelo Decreto-Lei nº 74/96, de 18 de Junho (Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas).

INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO DAS PESCAS E DO MAR (IPIMAR)
/ LEI ORGÂNICA

31675

Decreto-Lei nº 95/97, de 23 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 95/97, de 23/4/97

Aprova o regime jurídico da formação especializada de educadores de infância e de professores dos ensinos básico e secundário.

EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR / ENSINO BÁSICO / ENSINO
SECUNDÁRIO / FORMAÇÃO CONTÍNUA DE PROFESSORES /
PESSOAL DOCENTE

31952

Decreto-Lei nº 97/97, de 26 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 97/97, de 26/4/97

Aprova a Lei Orgânica do Serviço Nacional Coudélico.

LEI ORGÂNICA / SERVIÇO NACIONAL COUDÉLICO

31954

Decreto-Lei nº 99/97, de 26 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 95/97, de 26/4/97

Aprova a Lei Orgânica do Instituto da Vinha e do Vinho.

INSTITUTO DAVINHA E DO VINHO (IVV) / LEI ORGÂNICA

31955

Decreto-Lei nº 100/97, de 26 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 95/97, de 26/4/97

Cria a Lei Orgânica da Direcção-Geral de Protecção das Culturas.

DIRECÇÃO-GERAL DE PROTECÇÃO DAS CULTURAS / INSTITUTO
DE PROTECÇÃO DA PRODUÇÃO AGRO-ALIMENTAR (IPPAA) /
LEI ORGÂNICA

31946

Decreto-Lei nº 102/97, de 28 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 98/97, de 28/4/97

Cria a Fundação Cartão do Idoso.

FUNDAÇÃO CARTÃO DO IDOSO

31957

Decreto-Lei nº 103/97, de 28 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 98/97, de 28/4/97

Aprova o estatuto do Instituto de Arte Contemporânea, do Ministério da Cultura.

INSTITUTO DE ARTE CONTEMPORÂNEA / INSTITUTO
PORTUGUÊS DE MUSEUS (IPM) / LEI ORGÂNICA

31989

Decreto-Lei nº 103-A/97, de 28 de Abril

Publicado no DR IS-A, (Suplemento) nº 98/97, de 28/4/97

Prorroga até 31 de Julho de 1997 os contratos a termo certo.

CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO A TERMO CERTO /
PRORROGAÇÃO DO PRAZO

31987

Decreto-Lei nº 104/97, de 29 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 99/97, de 29/4/97

Cria a rede Ferroviária Nacional - REFER. E. P., abreviadamente designada por REFER, E. P.

CAMINHOS DE FERRO PORTUGUESES (CP) / EMPRESA PÚBLICA /
ESTATUTO / FUSÃO DE EMPRESAS / REDE FERROVIÁRIA
NACIONAL (REFER)

31988

Decreto-Lei nº 105/97, de 29 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 99/97, de 29/4/97

Altera os artigos 56º e 57º do Decreto-Lei nº 139-A/90, de 28 de Abril (que aprova o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário).

EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR / ENSINO BÁSICO / ENSINO
SECUNDÁRIO / PESSOAL DOCENTE

32078

Decreto-Lei nº 106/97, de 2 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 101/97, de 2/5/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção-Geral de Veterinária.

DIRECÇÃO-GERAL DE VETERINÁRIA/ LEI ORGÂNICA

Decreto-Lei nº 107/97, de 8 de Maio*Publicado no DR IS-A, nº 106/97, de 8/5/97*

Altera o artigo 24 do Decreto-Lei nº 158/96, de 3 de Setembro, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério das Finanças.

CRIAÇÃO DE SERVIÇOS / FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO
TRIBUTÁRIO (FET) / LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DAS
FINANÇAS

Decreto-Lei nº 108/97, de 8 de Maio*Publicado no DR IS-A, nº 106/97, de 8/5/97*

Reestrutura a carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

CARREIRAS ESPECIAIS / SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E
FRONTEIRAS (SEF)

Decreto-Lei nº 110/97, de 8 de Maio*Publicado no DR IS-A, nº 106/97, de 8/5/97*

Integra no Instituto da Água a delegação da extinta Direcção-Geral dos Recursos Naturais em Santo André e o centro de Estudos de Geologia e de Geotecnia de Santo André e altera o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 191/93, de 24 de Maio.

DIRECÇÃO-GERAL DOS RECURSOS NATURAIS (DGRN) /
INSTITUTO DA ÁGUA (INAG) / INTEGRAÇÃO DE SERVIÇOS /
SANTO ANDRÉ

Decreto-Lei nº 112/97, de 10 de Maio*Publicado no DR IS-A, nº 108/97, de 10/5/97*

Prorroga o período de vigência dos contratos e convenções a que se refere o artigo 7º do Decreto-Lei nº 11/93, de 15 de Janeiro (aprova o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde).

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAÚDE (ARS) / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

Decreto-Lei nº 113/97, de 10 de Maio*Publicado no DR IS-A, nº 108/97, de 10/5/97*

Altera a redacção dos artigos 15º e 24º do Decreto-Lei n.º 47/94, de 22 de Fevereiro, e do artigo 17º do Decreto-Lei nº 309/93, de 2 de Setembro com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 218/94, de 20 de Agosto.

CONSIGNAÇÃO DA RECEITA / DIRECÇÃO REGIONAL DO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS (DRARN) / DOMÍNIO PÚBLICO / INSTITUTO DA ÁGUA (INAG) / INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (ICN) / PLANO DE ORDENAMENTO DA ORLA COSTEIRA / RECURSOS HÍDRICOS

Decreto-Lei nº 114/97, de 12 de Maio*Publicado no DR IS-A, nº 109/97, de 12/5/97*

Altera o Decreto-Lei nº 374/84, de 29 de Novembro, por forma a possibilitar a entrada em funcionamento do Tribunal Central Administrativo, criado pelo Decreto-Lei nº 229/96, de 29 de Novembro

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO (STA) / TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO / TRIBUNAL TRIBUTÁRIO

32184

Decreto-Lei nº 115/97, de 12 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 109/97, de 12/5/97

Cria o Instituto para a Inovação e Formação (INOFOR), que visa a promoção e difusão da inovação na formação profissional.

FORMAÇÃO PROFISSIONAL / INSTITUTO PARA A INOVAÇÃO NA
FORMAÇÃO (INOFOR)

32244

Decreto-Lei nº 117/97, de 14 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 111/97, de 14/5/97

Aprova a orgânica do Instituto Português de Arqueologia.

INSTITUTO PORTUGUÊS DE ARQUEOLOGIA / INSTITUTO
PORTUGUÊS DO PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO E
ARQUEOLÓGICO (IPPAR) / LEI ORGÂNICA

32308

Decreto-Lei nº 118/97, de 15 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 112/97, de 15/5/97

Extingue a Comissão Nacional da Organização de Alimentação e
Agricultura (FAO).

COMISSÃO NACIONAL DA FAO / EXTINÇÃO DE SERVIÇOS

32326

Decreto-Lei nº 120/97, de 16 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 113/97, de 16/5/97

Aprova a orgânica do Instituto Português do Património Arquitectónico, do
Ministério da Cultura.

INSTITUTO PORTUGUÊS DO PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO (IPPAR) / INSTITUTO PORTUGUÊS DO PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO E ARQUEOLÓGICO (IPPAR) / LEI ORGÂNICA

32329

Decreto-Lei nº 122/97, de 20 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 116/97, de 20/5/97

Aprova a orgânica da Direcção-Geral da Saúde.

DIRECÇÃO-GERAL DA SAÚDE (DGS) / EXTINÇÃO DE SERVIÇOS / INSTITUTO DE CLÍNICA GERAL DA ZONA CENTRO / INSTITUTO DE CLÍNICA GERAL DA ZONA NORTE / INSTITUTO DE CLÍNICA GERAL DA ZONA SUL / LEI ORGÂNICA

32388

Decreto-Lei nº 127/97, de 24 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 120/97, de 24/5/97

Aprova a Lei Orgânica da Comissão Interministerial para a Cooperação.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA A COOPERAÇÃO / INSTITUTO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA (ICP) / LEI ORGÂNICA

32389

Decreto-Lei nº 128/97, de 24 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 120/97, de 24/5/97

Altera a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS

32390

Decreto-Lei nº 129/97, de 24 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 120/97, de 24/5/97

Estabelece equiparações entre cargos estabelecimentos de ensino superior politécnico e cargos dirigentes da Administração Pública.

ENSINO SUPERIOR POLITÉCNICO / EQUIPARAÇÃO DE CARGOS / ESTABELECIMENTO DE ENSINO / INSTITUTO POLITÉCNICO / PESSOAL DIRIGENTE

32505

Decreto-Lei nº 135/97, de 31 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 125/97, de 31/5/97

Aprova a Lei Orgânica do Gabinete para os Assuntos Europeus Relações Externas do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

CRIAÇÃO DE SERVIÇOS / EXTINÇÃO DE SERVIÇOS / GABINETE PARA AS COMUNIDADES EUROPEIAS / GABINETE PARA OS ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES EXTERNAS DO MEPAT / INSTITUTO DE COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA INTERNACIONAL / LEI ORGÂNICA

32506

Decreto-Lei nº 136/97, de 31 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 125/97, de 31/5/97

Aprova a Lei Orgânica do Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente.

INSTITUTO DE ESTRUTURAS AGRÁRIAS E DESENVOLVIMENTO RURAL (IEADR) / INSTITUTO DE HIDRÁULICA RURAL E AMBIENTE / LEI ORGÂNICA

32524

Decreto-Lei nº 137/97, de 3 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 127/97, de 3/6/97

Altera o Decreto-Lei nº 214/88, de 17 de Junho (regulamenta a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais).

BASE DE DADOS JURÍDICA / INFORMÁTICA / LEI ORGÂNICA
DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS

32525

Decreto-Lei nº 138/97, de 3 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 127/97, de 3/6/97

Estabelece as normas de execução do orçamento da segurança social para 1997.

ANO 1997 / EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURANÇA
SOCIAL / ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

32619

Decreto-Lei nº 138-A/97, de 3 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 127/97 (Suplemento), de 3/6/97

Cria o Instituto de Navegabilidade do Douro (IND).

CRIAÇÃO DE SERVIÇOS / INSTITUTO DE NAVEGABILIDADE DO
DOURO

32593

Decreto-Lei nº 139/97, de 4 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 128/97, de 4/6/97

Cria a INTERAGRO — Empresa Portuguesa de Cooperação na Agricultura e Pescas, S.A.

CRIAÇÃO DE EMPRESAS / EMPRESA PORTUGUESA DE
COOPERAÇÃO NA AGRICULTURA E PESCAS (INTERAGRO)

32602

Decreto-Lei nº 141/97, de 6 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 130/97, de 6/6/97

Altera o artigo 2º do Decreto-Lei nº 184/78, de 18 de Julho, e os artigos 1º, 8º e 9º do Decreto-Lei nº 268/95, de 18 de Outubro (Lei Orgânica da Junta Autónoma de Estradas).

JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS (JAE) / LEI ORGÂNICA

32603

Decreto-Lei nº 142/97, de 6 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 130/97, de 6/6/97

Cria a sociedade JAE — Construções, S.A. — sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.

CRIAÇÃO DE EMPRESAS / JAE CONSTRUÇÃO S.A. / SOCIEDADES ANÓNIMAS / SOCIEDADES DE CAPITAIS PÚBLICOS

32604

Decreto-Lei nº 143/97, de 6 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 130/97, de 6/6/97

Altera o Decreto-Lei nº 361/78, de 27 de Novembro, que criou o Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos (INPP).

INSTITUTO NACIONAL DE PILOTAGEM DOS PORTOS (INPP) / LEI ORGÂNICA

32693

Decreto-Lei nº 150/97, de 16 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 136/97, de 16/6/97

Altera o Decreto-Lei nº 376/87, de 11 de Dezembro (Lei Orgânica das Secretarias Judiciais e Estatutos dos Funcionários de Justiça).

LEI ORGÂNICA DAS SECRETARIAS JUDICIAIS / ESTATUTO DOS
FUNCIONÁRIOS DE JUSTIÇA

32882

Decreto-Lei nº 151-A/97, de 18 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 138/97 (Suplementar), de 18/6/97

Regula o processo de dissolução e liquidação da CRCB — Companhias Reunidas de congelados de Bacalhau, S.A., introduzindo algumas derrogações aos trâmites previstos no Código das Sociedades Comerciais.

COMPANHIAS REUNIDAS DE CONGELADOS E BACALHAU /
DISSOLUÇÃO DE SOCIEDADES / LIQUIDAÇÃO DE SOCIEDADES /
PRESTAÇÃO DE CONTAS

32792

Decreto-Lei nº 154/97, de 20 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 140/97, de 20/6/97

Regulamenta o Conselho Nacional do Consumo, criado pelo artigo 22º da Lei nº 24/96, de 31 de Julho.

CONSELHO NACIONAL DO CONSUMO / INSTITUTO DO
CONSUMIDOR (IC)

32832

Decreto-Lei nº 157/97, de 24 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 143/97, de 24/6/97

Altera o artigo 8º do Decreto-Lei nº 132/93, de 23 de Abril, que aprova o Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência.

CÓDIGO DOS PROCESSOS ESPECIAIS DE RECUPERAÇÃO DA
EMPRESA E DE FALÊNCIA

Decreto-Lei nº 160/97, de 25 de Junho*Publicado no DR IS-A, nº 144/97, de 25/6/97*

Aprova a orgânica do Centro Português de Fotografia, do Ministério da Cultura.

CENTRO PORTUGUÊS DE FOTOGRAFIA

Decreto-Lei nº 161/97, de 26 de Junho*Publicado no DR IS-A, nº 145/97, de 26/6/97*

Aprova a orgânica do Instituto Português de Museus (IPM), do Ministério da Cultura.

INSTITUTO DE JOSÉ DE FIGUEIREDO / INSTITUTO PORTUGUÊS DE MUSEUS (IPM) / LEI ORGÂNICA

Decreto-Lei nº 162/97, de 27 de Junho*Publicado no DR IS-A, nº 146/97, de 27/6/97*

Altera o Decreto-Lei nº 184/94, de 1 de Julho (cria o Programa de Apoio à Modernização do Comércio — PROCOM).

DIRECÇÃO-GERAL DO COMÉRCIO E DA CONCORRÊNCIA (DGCC) / INSTITUTO DE APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS AO INVESTIMENTO (IAPMEI) / PROGRAMA DE APOIO À MODERNIZAÇÃO DO COMÉRCIO (PROCOM) / PROCOM

Decreto-Lei nº 164-A/97, de 27 de Junho*Publicado no DR IS-A, nº 146/97 (Suplemento), de 27/6/97*

Regulamenta o processo da constituição e a forma de organização e de funcionamento das comissões locais de acompanhamento do rendimento mínimo garantido.

COMISSÃO NACIONAL DO RENDIMENTO MÍNIMO (CNRM) /
RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO / SEGURANÇA SOCIAL

32956

Decreto-Lei nº 165/97, de 28 de Junho

Publicado no DR IS-A, nº 147/97, de 28/6/97

Aprova o estatuto da Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema, do Ministério da Cultura.

CINEMATECA PORTUGUESA / CINEMATECA PORTUGUESA -
MUSEU DO CINEMA / LEI ORGÂNICA

DECRETOS LEGISLATIVOS REGIONAIS

30848

Decreto Legislativo Regional nº 1/97/A, de 15 de Março

Publicado no DR IS-A, nº 63/97, de 15/3/97

Altera o Decreto Legislativo Regional nº 5/96/A, de 6 de Abril (aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 1996).

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ ORÇAMENTO REGIONAL DOS
AÇORES

31081

Decreto Legislativo Regional nº 2/97/A, de 18 de Março

Publicado no DR IS-A, nº 65/97, de 18/3/97

Fixa a data de entrega na Assembleia Legislativa Regional dos Açores do Plano de Médio Prazo 1997-2000 e do Orçamento e Plano para 1997.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
REGIONAL DOS AÇORES / ORÇAMENTO REGIONAL DOS AÇORES
/ PLANO A MÉDIO PRAZO DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

31083

Decreto Legislativo Regional nº 4/97/A, de 18 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 65/97, de 18/3/97

Altera o Decreto Legislativo Regional nº 30/96/A, de 27 de Dezembro (aprova a orgânica da Assembleia Legislativa Regional dos Açores).

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES / LEI ORGÂNICA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DOS AÇORES

32301

Decreto Legislativo Regional nº 4-A/97/M, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 93/97 (Suplemento), de 21/4/97

Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1997.

APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO REGIONAL DA MADEIRA / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / ORÇAMENTO REGIONAL DA MADEIRA

32186

Decreto Legislativo Regional nº 7/97/M, de 12 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 109/97, de 12/5/97

Estabelece os valores de remuneração mínima mensal garantida na Região Autónoma da Madeira.

MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / SALÁRIO MÍNIMO

32359

Decreto Legislativo Regional nº 5/97/A, de 21 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 117/97, de 21/5/97

Altera os artigos 8º e 9º do Decreto Legislativo Regional nº 3/4/A, de 29 de Janeiro [aplica à Região Autónoma dos Açores o Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro (regime de recrutamento e selecção de pessoal para os quadros da Administração Pública)].

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / RECRUTAMENTO E SELECÇÃO
DE PESSOAL

32391

Decreto Legislativo Regional nº 7/97/A, de 24 de Maio

Publicado no DR IS-A, nº 120/97, de 24/5/97

Aplica à Região Autónoma dos Açores as disposições da Lei nº 8/90, de 20 de Fevereiro (lei de bases da contabilidade pública), e do regime de administração financeira do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA /
BASES DA CONTABILIDADE PÚBLICA / CONTABILIDADE
PÚBLICA/ LEI DE BASES

OUTROS ACTOS NORMATIVOS

DECRETOS REGULAMENTARES

29773

Decreto Regulamentar nº 1/97, de 14 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 11/97, de 14/1/97

Institui o Conselho Nacional de Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (CNADRP).

CONSELHO NACIONAL DA AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS (CNADRP)

30095

Decreto Regulamentar nº 3/97, de 3 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 28/97, de 3/2/97

Altera o Decreto Regulamentar nº 59/91, de 7 de Novembro (fixa os índices remuneratórios para os cargos de director e de subdirector escolar).

DIRECÇÃO ESCOLAR / ESTATUTO REMUNERATÓRIO /
SUBDIRECTOR ESCOLAR

31451

Decreto Regulamentar nº 6/97, de 10 de Abril

Publicado no DR IS-B, nº 84/97, de 10/4/97

Altera o Decreto Regulamentar nº 17/94, de 16 de Julho, que regulamenta o regime de segurança social dos trabalhadores independentes.

SEGURANÇA SOCIAL / TRABALHADOR INDEPENDENTE

31585

Decreto Regulamentar nº 7/97, de 17 de Abril

Publicado no DR IS-B, nº 90/97, de 17/4/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural.

DIRECÇÃO-GERAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL / LEI
ORGÂNICA

31618

Decreto Regulamentar nº 9/97, de 18 de Abril

Publicado no DR IS-B, nº 91/97, de 18/4/97

Aprova a Lei Orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

LEI ORGÂNICA / MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO
DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS (MADRP)

31962

Decreto Regulamentar nº 11/97, de 30 de Abril

Publicado no DR IS-B, nº 100/97, de 30/4/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção-Geral das Florestas, do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

DIRECÇÃO-GERAL DAS FLORESTAS (DGF) / LEI ORGÂNICA

32089

Decreto Regulamentar nº 12/97, de 2 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 101/97, de 2/5/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção-Geral das Pescas e Agricultura, do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

DIRECÇÃO-GERAL DAS PESCAS E AQUICULTURA (DGPA) / LEI
ORGÂNICA

Decreto Regulamentar nº 13/97, de 6 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 104/97, de 6/5/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes (DRATM).

DELEGAÇÃO FLORESTAL DE TRÁS-OS-MONTES / DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DE TRÁS-OS-MONTES / LEI ORGÂNICA

Decreto Regulamentar nº 14/97, de 6 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 101/97, de 6/5/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção Regional de Agricultura de Entre Douro e Minho.

DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DE ENTRE DOURO E MINHO (DRAEDM) / DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA (DRA) / LEI ORGÂNICA

Decreto Regulamentar nº 15/97, de 6 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 101/97, de 6/5/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral (DRABL).

DELEGAÇÃO FLORESTAL DA BEIRA LITORAL / DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DA BEIRA LITORAL (DRABL) / DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA (DRA) / LEI ORGÂNICA

32130

Decreto Regulamentar nº 16/97, de 7 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 105/97, de 7/5/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção Regional de Agricultura do Alentejo (DRAAL).

DELEGAÇÃO FLORESTAL DO ALENTEJO / DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DO ALENTEJO (DRAALT) / LEI ORGÂNICA

32131

Decreto Regulamentar nº 17/97, de 7 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 105/97, de 7/5/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção Regional da Agricultura do Ribatejo e Oeste (DRARO).

DELEGAÇÃO FLORESTAL DO RIBATEJO E OESTE / DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DO RIBATEJO E OESTE (DRARO) / LEI ORGÂNICA

32132

Decreto Regulamentar nº 18/97, de 7 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 105/97, de 7/5/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção Regional de Agricultura do Algarve (DRAALG).

DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DO ALGARVE (DRAALG) / LEI ORGÂNICA

32133

Decreto Regulamentar nº 19/97, de 7 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 105/97, de 7/5/97

Aprova a Lei Orgânica da Direcção Regional da Agricultura da Beira Interior (DRABI).

DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DA BEIRA INTERIOR
(DRABI) / LEI ORGÂNICA

32172

Decreto Regulamentar nº 20/97, de 9 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 107/97, de 9/5/97

Aprova a Lei Orgânica do Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar.

GABINETE DE PLANEAMENTO E POLÍTICA AGRO-ALIMENTAR
(GPPAA) / LEI ORGÂNICA

32444

Decreto Regulamentar nº 23/97, de 28 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 123/97, de 28/5/97

Aprova a estrutura orgânica, atribuições e competências do Laboratório Nacional de Investigação Veterinária.

LABORATÓRIO NACIONAL DE INVESTIGAÇÃO VETERINÁRIA
(LNIV) / LEI ORGÂNICA

32755

Decreto Regulamentar nº 27/97, de 18 de Junho

Publicado no DR IS-B, nº 138/97, de 18/6/97

Cria no âmbito do regime de pessoal da administração local, a carreira de conselheiro de consumo.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL / CARREIRA DE CONSELHEIRO DE
CONSUMO

DECRETOS REGULAMENTARES REGIONAIS

30216

Decreto Regulamentar Regional nº 2-A/97/M, de 29 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 24/97, de 29/1/97

Aprova a estrutura orgânica da Secretaria Regional do Plano e da Coordenação e do Gabinete de Secretário Regional do Plano e da Coordenação e serviços de apoio.

GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DO PLANO E DA COORDENAÇÃO / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E DA COORDENAÇÃO (SRPC)

30327

Decreto Regulamentar Regional nº 3-A/97/M, de 6 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 31/97 (Suplemento), de 6/2/97

Estabelece a estrutura orgânica da Secretaria Regional dos Assuntos Sociais e Parlamentares.

LEI ORGÂNICA / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / SECRETARIA REGIONAL DOS ASSUNTOS SOCIAIS E PARLAMENTARES (SRASP)

30535

Decreto Regulamentar Regional nº 4-A/97/M, de 12 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 36/97 (Suplemento), de 12/2/97

Aprova a orgânica da Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa.

LEI ORGÂNICA / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / SECRETARIA REGIONAL DE ECONOMIA E COOPERAÇÃO EXTERNA (MADEIRA)

30452

Decreto Regulamentar Regional nº 1/97/A, de 25 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 47/97, de 25/2/97

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 18/89/A, de 19 de Maio (estabelece a orgânica do Gabinete de Emigração e Apoio às Comunidades Açorianas).

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / GABINETE DE EMIGRAÇÃO E APOIO ÀS COMUNIDADES AÇOREANAS / LEI ORGÂNICA

30473

Decreto Regulamentar Regional nº 2/97/A, de 26 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 48/97, de 26/2/97

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 41/91/A, de 18 de Dezembro (desanexa o Centro de Estudo, Conservação e Restauro dos Açores).

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / CENTRO DE ESTUDOS DE CONSERVAÇÃO E RESTAURO

30508

Decreto Regulamentar Regional nº 3/97/A, de 28 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 50/97, de 28/2/97

Regulamenta os apoios à participação nas «séries Açores» dos Campeonatos Nacionais da II Divisão de Basquetebol Masculino e Feminino.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / AJUDA FINANCEIRA / COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA / PRATICANTE DESPORTIVO

30643

Decreto Regulamentar Regional nº 4/97/A, de 11 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 59/97, de 11/3/97

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 12/90/A, de 20 de Março (altera a orgânica e gestão hospitalar da Região).

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA/ GESTÃO HOSPITALAR/ LEI
ORGÂNICA DA GESTÃO HOSPITALAR DOS AÇORES

30644

Decreto Regulamentar Regional nº 5/97/A, de 11 de Março

Publicado no DR IS-B, nº 59/97, de 11/3/97

Actualiza as gratificações a atribuir aos conselhos directivos das escolas dos 2º e 3º ciclos dos ensinos básico e secundário. Revoga o Decreto Regulamentar Regional nº 7-A/84/A, de 3 Fevereiro.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / CONSELHO DIRECTIVO /
ENSINO BÁSICO / ENSINO SECUNDÁRIO/ ESTABELECIMENTO DE
ENSINO / GRATIFICAÇÃO

31095

Decreto Regulamentar Regional nº 6/97/A, de 19 de Março

Publicado no DR IS-B, nº 66/97, de 19/3/97

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 23/90/A, de 31 de Julho (estabelece a estrutura interna, a competência, o modo de funcionamento e os quadros de pessoal do Instituto de Acção Social (IAC), criado pelo Decreto Legislativo Regional nº 11/87/A, de 26 de Junho).

ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS/ INSTITUTO DE ACÇÃO
SOCIAL (AÇORES)

33411

Decreto Regulamentar Regional nº 8/97/A, de 14 de Abril

Publicado no DR IS-B, nº 87/97, de 14/4/97

Estabelece uma área envolvente de protecção dos imóveis classificados.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / PROTECÇÃO DOS IMÓVEIS
CLASSIFICADOS

31628

Decreto Regulamentar Regional nº 8/97/M, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 93/97, de 21/4/97

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 3/97, de 31 de Janeiro (estabelece as bases da orgânica da Secretaria Regional da Agricultura, Florestas e Pescas e a orgânica do Gabinete do Secretário Regional).

GABINETE DO SECRETÁRIO REGIONAL DA AGRICULTURA,
FLORESTAS E PESCAS (MADEIRA) / LEI ORGÂNICA / MADEIRA.
REGIÃO AUTÓNOMA / SECRETARIA REGIONAL DA
AGRICULTURA, FLORESTAS E PESCAS (MADEIRA)

32141

Decreto Regulamentar Regional nº 9/97/A, de 8 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 106/97, de 8/5/97

Altera o artigo 18.º do Decreto Regulamentar Regional nº 3'86'A. de 24 de Janeiro (aprova o Regulamento dos Centros de Saúde).

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / CENTRO DE SAÚDE

32189

Decreto Regulamentar Regional nº 10/97/M, de 12 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 109/97, de 12/5/97

Aprova a orgânica da Direcção Regional das Comunidades Europeias e da Cooperação Externa.

DIRECÇÃO REGIONAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS E
COOPERAÇÃO EXTERNA (MADEIRA) / LEI ORGÂNICA /
MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

32190

Decreto Regulamentar Regional nº 11/97/M, de 12 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 109/97, de 12/5/97

Aprova a orgânica da Direcção Regional dos Transportes Terrestres.

DIRECÇÃO REGIONAL DOS TRANSPORTES TERRESTRES/ LEI
ORGÂNICA/ MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

32304

Decreto Regulamentar Regional nº 12/97/M, de 15 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 112/97, de 15/5/97

Aprova a orgânica da Direcção Regional do Comércio e Indústria.

DIRECÇÃO REGIONAL DO COMÉRCIO E INDÚSTRIS (MADEIRA) /
LEI ORGÂNICA / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA

**DECRETOS DOS MINISTROS DA REPÚBLICA
PARA AS REGIÕES AUTÓNOMAS**

33412

Decreto do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores
nº 1/97, de 9 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 7/97, de 9/1/97

Exonera vários membros do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / EXONERAÇÃO / GOVERNO
REGIONAL DOS AÇORES

33413

Decreto do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores
nº 2/97, de 9 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 7/97, de 9/1/97

Nomeia vários membros do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / GOVERNO REGIONAL DOS
AÇORES / NOMEAÇÃO

DECRETOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

31098

Decreto do Presidente da República nº 15/97, de 20 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 67/97, de 20/3/96

Ratifica a Declaração Constitutiva e os Estatutos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, assinados em Lisboa em 17 de Julho de 1996.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA /
DECLARAÇÃO CONSTITUTIVA DA CPLP / RATIFICAÇÃO

33414

Decreto do Presidente da República nº 16-B/97, de 21 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 68/97 (Suplemento), de 21/3/97

Exonera, a seu pedido, sob proposta do Governo, e ouvido o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, com efeitos a partir desta data, o almirante João José de Freitas Ribeiro Pacheco do cargo de chefe do Estado-Maior da Armada.

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA (CEMA) /
EXONERAÇÃO

33415

Decreto do Presidente da República nº 16-C/97, de 1 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 76/97(Suplemento), de 1/4/97

Exonera, sob proposta do Governo, formulada após iniciativa do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e aprovada pelo Conselho Superior de Defesa Nacional, o vice-almirante Nuno Gonçalo Vieira Matias do cargo de comandante-em-chefe da Área Ibero-Atlântica da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA (CEMA) /
EXONERAÇÃO / ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO
NORTE (OTAN) / OTAN (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO
ATLÂNTICO NORTE)

Decreto do Presidente da República nº 16-D/97, de 1 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 76/97(Suplemento), de 1/4/97

Nomeia, sob proposta do Governo, formulada após iniciativa do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e aprovada pelo Conselho Superior de Defesa Nacional, o vice-almirante Alexandre Daniel Cunha Reis Rodrigues para o cargo de comandante-em-chefe da Área Ibero-Atlântica da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA (CEMA) / NOMEAÇÃO / ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN) / OTAN (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE)

Decreto do Presidente da República nº 16-E/97, de 1 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 76/97(Suplemento), de 1/4/97

Nomeia, sob proposta do Governo, e ouvido o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, o vice-almirante Nuno Gonçalo Vieira Matias para o cargo de Chefe do Estado-Maior da Armada, sendo promovido ao posto de almirante, por força do disposto no artigo 234ª do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 34-A/90, de 24 de Janeiro.

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA (CEMA) / ESTATUTO DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS / NOMEAÇÃO

Decreto do Presidente da República nº 16-H/97, de 17 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 90/97(Suplemento), de 17/4/97

Nomeia, sob proposta do Governo, e ouvido o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o general Gabriel Augusto do Espírito Santo para o cargo de Chefe do Estado-Maior do Exército.

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (CEME) / NOMEAÇÃO

Decreto do Presidente da República nº 16-I/97, de 22 de Abril
Publicado no DR IS-A, (Suplemento), nº 94/97, de 22/4/97

Exonera, a seu pedido e sob proposta do Primeiro-Ministro, o Dr. António Borrani Crisóstomo Teixeira do cargo de Secretário de Estado das Obras Públicas.

EXONERAÇÃO / SECRETÁRIO DE ESTADO DAS OBRAS PÚBLICAS (SEOP)

Decreto do Presidente da República nº 16-J/97, de 22 de Abril
Publicado no DR IS-A, (Suplemento), nº 94/97, de 22/4/97

Nomeia, sob proposta do Primeiro-Ministro, o engenheiro Emanuel José Leandro Maranha das Neves para o cargo de Secretário de Estado das Obras Públicas.

NOMEAÇÃO / SECRETÁRIO DE ESTADO DAS OBRAS PÚBLICAS (SEOP)

RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros nº 1/97, de 10 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 8/97, de 10/1/97

Nomeia novos membros do conselho de gerência da CP — Caminhos de Ferros Portugueses, E. P.

CAMINHOS DE FERRO PORTUGUESES (CP) / NOMEAÇÃO

29762

Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/97, de 11 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, n.º 9/97, de 11/1/97

Aprova as medidas necessárias à conclusão das negociações relativas à revisão do plano de reestruturação da LISNAVE.

ESTALEIROS NAVAIS DE LISBOA (LISNAVE) / LISNAVE / PLANO DE REESTRUTURAÇÃO

29793

Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-A/97, de 13 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, n.º 10/97 (Suplemento), de 13/1/97

Autoriza a emissão de um empréstimo interno amortizável, denominado «Obrigações do Tesouro — OTRV, 1997 - 2004.

EMPRÉSTIMO INTERNO / OBRIGAÇÕES DO TESOURO

29794

Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-B/97, de 13 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, n.º 10/97 (Suplemento), de 13/1/97

Autoriza a emissão de certificados de aforro até ao montante de 320 milhões de contos.

CERTIFICADO DE AFORRO

29795

Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-C/97, de 13 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, n.º 10/97 (Suplemento), de 13/1/97

Autoriza o Instituto de Gestão do Crédito Público a contrair, em nome e representação da República, empréstimos externos, amortizáveis, representados por obrigações, notas, contratos ou noutros títulos.

EMPRÉSTIMO EXTERNO / INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP) / OBRIGAÇÕES

29796

Resolução do Conselho de Ministros nº 4-D/97, de 13 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 10/97 (Suplemento), de 13/1/97

Autoriza a emissão de empréstimos internos, de médio e longo prazos, amortizáveis, denominados e representados por obrigações do Tesouro.

EMPRÉSTIMO INTERNO / OBRIGAÇÕES DO TESOURO

29790

Resolução do Conselho de Ministros nº 6/97, de 15 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 12/97, de 15/1/97

Cria o Programa de Desenvolvimento Integrado para o Vale do Ave.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO PARA O VALE
DO AVE

29876

Resolução do Conselho de Ministros nº 9-A/97, de 17 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 14/97(Suplemento), de 17/1/97

Regulamenta a 3ª fase do processo de reprivatização da totalidade do capital social do Banco Fomento e Exterior, S. A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / BANCO DE FOMENTO E EXTERIOR
(BFE) / CAPITAL SOCIAL / INVESTIMENTO E PARTICIPAÇÕES DO
ESTADO / REPRIVATIZAÇÃO

30001

Resolução do Conselho de Ministros nº 13/97, de 25 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 21/97, de 25/1/97

Aprova o Regulamento de Aplicação do Sistema de Apoio a Jovens Empresários (SAJE), criado pelo Decreto-Lei nº 22/97, de 23 de Janeiro.

SISTEMA DE APOIO A JOVENS EMPRESÁRIOS (SAJE)

Resolução do Conselho de Ministros nº 17/97, de 7 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 32/97, de 7/2/97

Viagens oficiais ao estrangeiro de membros do Governo.

MEMBRO DO GOVERNO / VIAGEM OFICIAL DE MEMBRO DO GOVERNO

Resolução do Conselho de Ministros nº 21/97, de 12 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 36/97, de 12/2/97

Constitui a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social.

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PACTO PARA A SOLIDARIEDADE SOCIAL / SEGURANÇA SOCIAL / SOLIDARIEDADE SOCIAL

Resolução do Conselho de Ministros nº 23-A/97, de 14 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 38/97 (Suplemento), de 14/2/97

Fixa em 24 de Fevereiro a data limite para a recepção no Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública dos pedidos de celebração de contrato de trabalho a termo certo, nos termos dos artigos 4º e 5º do Decreto-Lei nº 81-A/96, de 21 de Junho, ou para a comunicação da prorrogação daqueles contratos, nos termos do artigo 3º.

CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABALHO A TERMO CERTO / PRAZO / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (SEAP)

30394

Resolução do Conselho de Ministros nº 24/97, de 21 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 44/97, de 21/2/97

Apoia a viabilização económico-financeira da Casa do Douro.

CASA DO DOURO / REESCALONAMENTO DA DÍVIDA

30466

Resolução do Conselho de Ministros nº 28/97, de 26 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 48/97, de 26/2/97

Desencadear o processo conducente à celebração de um protocolo entre o Estado e o Grupo Mello — Resolução do Conselho de Ministros nº 4/97, de 11 de Janeiro.

BANCO MELLO (BM) / CAUÇÃO / ESTALEIROS NAVAIS DE LISBOA (LISNAVE)

30497

Resolução do Conselho de Ministros nº 29/97, de 27 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 49/97, de 27/2/97

Habilita Portugal a participar na 7ª reconstituição de recursos do Fundo Africano de Desenvolvimento.

FUNDO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO (FAD) /
PARTICIPAÇÃO DO ESTADO

30498

Resolução do Conselho de Ministros nº 31/97, de 27 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 49/97, de 27/2/97

Habilita Portugal a participar na 11ª reconstituição de recursos da Associação Internacional de Desenvolvimento.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Resolução do Conselho de Ministros nº 44/97, de 21 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 68/97, de 21/3/97

Aprova o Programa para a Integração dos Jovens na Vida Activa.

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PROGRAMA PARA INTEGRAÇÃO DOS JOVENS NA VIDA ACTIVA / FORMAÇÃO PROFISSIONAL / INFORMAÇÃO PROFISSIONAL / INSERÇÃO DE JOVENS NA VIDA PROFISSIONAL / PROGRAMA PARA A INTEGRAÇÃO DOS JOVENS NA VIDA ACTIVA

Resolução do Conselho de Ministros nº 45/97, de 21 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 68/97, de 21/3/97

Cria uma comissão permanente destinada a exercer a função de fiscalização das condições de segurança de pessoas e bens, no âmbito da construção, exploração e manutenção da Ponte 25 de Abril e da nova ponte sobre o Tejo.

COMISSÃO PERMANENTE DE SEGURANÇA DE PESSOAS E BENS NAS OBRAS DE EXPLORAÇÃO E TRAVESSIA DO TEJO / JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS (JAE) / PONTE VASCO DA GAMA / PONTE 25 DE ABRIL / SEGURANÇA

Resolução do Conselho de Ministros nº 47/97, de 22 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 69/97, de 22/3/97

Revoga a Resolução do Conselho de Ministros nº 18/93, de 17 de Março (Carta Deontológica do Serviço Público).

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / CARTA DEONTOLÓGICA DO SERVIÇO PÚBLICO / DEONTOLOGIA PROFISSIONAL / SECRETARIADO PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (SMA)

31259

Resolução do Conselho de Ministros nº 54/97, de 31 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 75/97, de 31/3/97

Estabelece as condições de alienação de acções representativas de 10% do capital social da Siderurgia Nacional-Empresa de Produtos Longos, S.A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES/ CAPITAL SOCIAL / SIDERURGIA NACIONAL - EMPRESA DE PRODUTOS LONGOS (SN LONGOS) / SIDERURGIA NACIONAL - EMPRESA DE SERVIÇOS (SN SERVIÇOS)

31260

Resolução do Conselho de Ministros nº 55/97, de 31 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 75/97, de 31/3/97

Estabelece as condições de alienação de acções representativas de 10% do capital social da LUSODIDER-Aços Planos, S.A.

AÇOS PLANOS (LUSOSIDER) / ALIENAÇÃO DE ACÇÕES/ CAPITAL SOCIAL / EMIGRANTE / LUSOSIDER / SIDERURGIA NACIONAL - EMPRESA DE PRODUTOS PLANOS (SN PLANOS) / SIDERURGIA NACIONAL - EMPRESA DE SERVIÇOS (SN SERVIÇOS)

31446

Resolução do Conselho de Ministros nº 60/97, de 10 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 84/97, de 10/4/97

Estabelece um Programa de Acções de Intervenção Estruturante no Turismo (PAIET).

PROGRAMA DE ACÇÕES DE INTERVENÇÃO ESTRUTURANTE NO TURISMO (PAIET) / TURISMO

31625

Resolução do Conselho de Ministros nº 64/97, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 93/97, de 21/4/97

Estende as competências do gestor do PEDIP II e altera a respectiva estrutura de apoio técnico.

FUNDO SOCIAL EUROPEU (FSE) GABINETE DE APOIO TÉCNICO (GAT) / PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DINAMIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INDÚSTRIA PORTUGUESA (PEDIP II)

31626

Resolução do Conselho de Ministros nº 65/97, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 93/97, de 21/4/97

Aprova o programa de privatização para o biénio de 1998-1998.

PRIVATIZAÇÃO / PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO

32079

Resolução do Conselho de Ministros nº 67/97, de 2 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 101/97, de 2/5/97

Autoriza o Instituto Português da Juventude a celebrar com a sociedade Parque Expo 98, S. A., um acordo de colaboração destinado à construção da Casa da Juventude de Lisboa.

ACORDO DE COLABORAÇÃO / CASA DA JUVENTUDE / CASA DA JUVENTUDE DE LISBOA / INSTITUTO PORTUGUÊS DA JUVENTUDE (IPJ) / SOCIEDADE PARQUE EXPO 98

32080

Resolução do Conselho de Ministros nº 68/97, de 2 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 101/97, de 2/5/97

Regulamenta a primeira fase do processo de reprivatização do capital social da EDP - Electricidade de Portugal, S.A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / EMPRESA DE ELECTRICIDADE DE PORTUGAL (EDP) / PARTICIPAÇÕES DO ESTADO SGPS (PARTEST) / REPRIVATIZAÇÃO

31994

Resolução do Conselho de Ministros nº 69/97, de 5 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 103/97, de 5/5/97

Regulamenta o registo e gestão dos nomes de domínios da Internet para Portugal.

DOMÍNIOS DA INTERNET / INSTITUTO DAS COMUNICAÇÕES DE PORTUGAL / INTERNET

32442

Resolução do Conselho de Ministros nº 83/97, de 28 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 123/97, de 28/5/97

Atribui subsídios e indemnizações compensatórias a empresas prestadoras de serviços públicos.

AUTO-ESTRADAS DE PORTUGAL (BRISA) / CAMINHOS DE FERRO PORTUGUESES (CP) / COMPANHIA CARRIS DE FERRO DE LISBOA (CARRIS) / DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO / INDEMNIZAÇÃO COMPENSATÓRIA / LUSA AGÊNCIA DE INFORMAÇÃO / METROPOLITANO DE LISBOA / RÁDIO TELEVISÃO PORTUGUESA (RTP) / RADIODIFUSÃO PORTUGUESA (RDP) / SERVIÇO AÇOREANO DE TRANSPORTES AÉREOS (SATA) / SERVIÇO PÚBLICO / SOCIEDADE DE TRANSPORTES COLECTIVOS DO PORTO / SOCIEDADE FLUVIAL DE TRANSPORTES (SOFLUSA) / SUBSÍDIOS / TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES (TAP) / TRANSPORTES TEJO (TRANSTEJO)

Resolução do Conselho de Ministros nº 84/97, de 31 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 125/97, de 31/5/97

Reestrutura o empréstimo obrigacionista emitido em 1992 pela LISNAVE — Estaleiros Navais de Lisboa, S.A.

EMPRÉSTIMO OBRIGACIONISTA / ESTALEIROS NAVAIS DE LISBOA (LISNAVE) / LISNAVE

Resolução do Conselho de Ministros nº 95/97, de 17 de Junho
Publicado no DR IS-B, nº 137/97, de 17/6/97

Fixa a quantidade de acções a alienar na primeira fase do processo de reprivatização da EDP — Electricidade de Portugal, S.A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / EMPRESA DE ELECTRICIDADE DE PORTUGAL (EDP) / REPRIVATIZAÇÃO

PORTARIAS

Portaria nº 35/97, de 9 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 7/97, de 9/1/97

Determina que no período de candidatura ao regime de ajudas à extensificação e ou manutenção de sistemas agrícolas tradicionais extensivos e à conservação dos recursos e paisagem rural, que decorre em Janeiro de 1997, só podem ser apresentadas candidaturas, e apenas em alguns concelhos ou áreas, nos termos das Portarias nºs 698/94, de 26 de Julho, e 703/94, de 28 de Junho.

AJUDA FINANCEIRA / AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS / CONSERVAÇÃO DOS RECURSOS E PAISAGEM RURAL / EXPLORAÇÃO AGRÍCOLA / FLORESTAS / PAISAGEM RURAL

33427

Portaria nº 38/97, de 10 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 8/97, de 10/1/97

Approva o modelo de colar para o uso dos juizes conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça e magistrados do Ministério Público legalmente equiparados.

JUIZ CONSELHEIRO / MAGISTRADO / MINSTÉRIO PÚBLICO /
MODELO DE COLAR / SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)

29791

Portaria nº 40/97, de 15 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 12/97, de 15/1/97

Approva as taxas a cobrar pelo deferimento dos actos requeridos aos governos civis. Revoga a Portaria nº 48/96, de 19 de Fevereiro.

COBRANÇA DE TAXAS / GOVERNO CIVIL / TAXA DOS ACTOS DO
GOVERNADOR CIVIL

30002

Portaria nº 57/97, de 25 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 21/97, de 25/1/97

Cria o Programa Jovens Criadores.

PROGRAMA JOVENS CRIADORES

30003

Portaria nº 58/97, de 25 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 21/97, de 25/1/97

Cria o Programa PAIDEIA — Animação Artística nas Escolas Secundárias.

ANIMAÇÃO ARTÍSTICA / PAIDEIA (PROGRAMA DE ANIMAÇÃO
ARTÍSTICA NAS ESCOLAS SECUNDÁRIAS) / PROGRAMA DE
ANIMAÇÃO ARTÍSTICA NAS ESCOLAS SECUNDÁRIAS (PAIDEIA)

30004

Portaria nº 59/97, de 25 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 21/97, de 25/1/97

Cria o Programa Outra Escola Novos Amigos (OENA).

OENA (PROGRAMA OUTRA ESCOLA NOVOS AMIGOS) /
PROGRAMA OUTRA ESCOLA NOVOS AMIGOS (OENA)

30005

Portaria nº 60/97, de 25 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 21/97, de 25/1/97

Actualiza as remunerações dos funcionários e agentes da administração central, local e regional para o ano de 1997.

ACTUALIZAÇÃO SALARIAL DA FUNÇÃO PÚBLICA

30093

Portaria nº 79/97, de 3 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 28/97, de 3/2/97

Altera a Portaria nº 1411/95, de 24 de Novembro (aprova o Regulamento do Documento de Cobrança).

DOCUMENTO DE COBRANÇA / RECEITA PÚBLICA

30227

Portaria nº 95/97, de 12 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 36/97, de 12/2/97

Fixa, respectivamente, em 350 000 e 600 000 contos os limites do total do balanço e do total das vendas líquidas e outros proveitos a que se referem as alíneas *a)* e *b)* do nº 2 do artigo 262º do Código das Sociedades Comerciais.

CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS / REVISOR OFICIAL DE
CONTAS / SOCIEDADES POR QUOTAS

30230

Portaria nº 98/97, de 13 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 37/97, de 13/2/97

Fixa as percentagens do suplemento de piquete a que tem direito o pessoal da Polícia Judiciária. Revoga a Portaria nº 447/93, de 28 de Abril.

POLICIA JUDICIÁRIA (PJ) / SUBSÍDIO DE TURNO / SUPLEMENTO DE PIQUETE / SUPLEMENTO DE INTERVENÇÃO

30376

Portaria nº 114/97, de 20 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 43/97, de 20/2/97

Estabelece a comparticipação a aplicar e a forma de processamento do reembolso parcial dos juros no âmbito do incentivo à modernização tecnológica previsto no Decreto-Lei nº 37-A/97, de 31 de Janeiro.

CONTRATO MÚTUO / INSTITUTO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

30395

Portaria nº 118/97, de 21 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 44/97, de 21/2/97

Fixa a documentação necessária à instrução dos processos de candidatura ao sistema de incentivos do Estado à comunicação social, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 37-A/97, de 31 de Janeiro.

COMUNICAÇÃO SOCIAL / SISTEMA DE INCENTIVOS À COMUNICAÇÃO SOCIAL

30467

Portaria nº 136/97, de 26 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 48/97, de 26/2/97

Fixa os quantitativos para o abono de alimentação a dinheiro.

FORÇAS ARMADAS / SUBSÍDIO DE REFEIÇÃO

30591

Portaria nº 160/97, de 6 de Março

Publicado no DR IS-B, nº 55/97, de 6/3/97

Fixa a relação das verbas que cabem especificamente a cada município relativas à compensação dos gastos com transportes escolares dos alunos dos 7º, 8º e 9º anos de escolaridade.

MUNICÍPIO/ TRANSFERÊNCIA DE VERBAS / TRANSPORTE ESCOLAR

30692

Portaria nº 180/97, de 12 de Março

Publicado no DR IS-B, nº 60/97, de 12/3/97

Homologa o Regulamento Interno do Instituto Nacional de Habitação. Revoga a Portaria nº 57/87, de 23 de Janeiro.

INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO (INH) / REGULAMENTO INTERNO DO INSTITUTO NACIONAL DE HABITAÇÃO

31322

Portaria nº 222/97, de 2 de Abril

Publicado no DR IS-B, nº 77/97, de 2/4/97

Actualiza os coeficientes de desvalorização da moeda aos bens e direitos alienados durante o ano de 1997.

COEFICIENTES DE DESVALORIZAÇÃO DA MOEDA / DESVALORIZAÇÃO DA MOEDA

31400

Portaria nº 239/97, de 5 de Abril

Publicado no DR IS-B, nº 80/97, de 5/4/97

Altera vários artigos do regulamento interno da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, aprovado pela Portaria nº 221/91, de 18 de Julho.

COMISSÃO DO MERCADO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CMVM) /
REGULAMENTO INTERNO DA COMISSÃO DO MERCADO DE
VALORES MOBILIÁRIOS

31497

Portaria n.º 244/97, de 11 de Abril

Publicado no DR IS-B, n.º 85/97, de 11/4/97

Define os conteúdos funcionais das carreiras e categorias específicas do pessoal de informática da Administração Pública e regulamenta o sistema de formação de pessoal que lhes é aplicável. Revoga a Portaria n.º 402/95, de 4 de Maio

CONTEÚDO FUNCIONAL / FORMAÇÃO PROFISSIONAL /
INFORMÁTICA / PESSOAL DE INFORMÁTICA

31582

Portaria n.º 263/97, de 17 de Abril

Publicado no DR IS-B, n.º 90/97, de 17/4/97

Cria a escala indiciária do pessoal da carreira técnica de inspecção superior da Inspeção - Geral da Educação.

ESTATUTO REMUNERATÓRIO / INSPECÇÃO-GERAL DA
EDUCAÇÃO (IGE) / PESSOAL DE INSPECÇÃO / REMUNERAÇÕES

32088

Portaria n.º 289/97, de 2 de Maio

Publicado no DR IS-B, n.º 101/97, de 2/5/97

Altera para 10% ao ano a taxa de juro aplicável pelo diferimento do pagamento de dívidas relativas à alienação de bens do Estado ou de outros rendimentos patrimoniais administrados pela Direcção-Geral do Património.

ALIENAÇÃO DE BENS DO ESTADO / DIRECÇÃO-GERAL DO
PATRIMÓNIO (DGP) / DÍVIDAS DE ALIENAÇÃO DE BENS DO
ESTADO / PATRIMÓNIO DO ESTADO

32099

Portaria n° 297/97, de 6 de Maio

Publicado no DR IS-B, n° 104/97, de 6/5/97

Aprova a estrutura orgânica dos serviços centrais do Instituto do Emprego e Formação Profissional. Revoga a Portaria n° 728 - A/92, de 20 de Julho.

INSTITUTO DO EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (IEFP) /
LEI ORGÂNICA

32443

Portaria n° 355/97, de 28 de Maio

Publicado no DR IS-B, n° 123/97, de 28/5/97

Aprova o modelo do livro de reclamações à que se refere o n° 12 da Resolução do Conselho de Ministros n° 189/96, de 28 de Novembro.

IMPrensa NACIONAL CASA DA MOEDA (INCM) / LIVRO DE
RECLAMAÇÕES

32626

Portaria n° 373/97, de 9 de Junho

Publicado no DR IS-B, n° 132/97, de 9/6/97

Actualiza em 2,3%, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1997, os montantes da tabela de remunerações base e diuturnidades dos trabalhadores das administrações e juntas autónomas dos portos. Revoga vários números da Portaria n° 1238/95, de 12 de Outubro.

ACTUALIZAÇÃO SALARIAL / ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS /
JUNTA AUTÓNOMA DOS PORTOS (JAP) / REMUNERAÇÕES

32704

Portaria n° 381/97, de 12 de Junho

Publicado no DR IS-B, n° 134/97, de 12/6/97

Actualiza os vencimentos base do pessoal do Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos.

DESPACHOS NORMATIVOS

29772

Despacho Normativo nº 1/97, de 14 de Janeiro

Publicado no DR IS-B, nº 11/97, de 11/1/97

Atribui a gestão da Medida 4.3 — Internacionalização das Estratégias Industriais, do Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa — PEDIP II, à Direcção-Geral das Relações Económicas Internacionais.

DIRECÇÃO-GERAL DAS RELAÇÕES ECONÓMICAS
INTERNACIONIAS (DGREI) / PROGRAMA ESTRATÉGICO DE
DINAMIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INDÚSTRIA
PORTUGUESA (PEDIP II)

30155

Despacho Normativo nº 4/97, de 5 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 30/97, de 5/2/97

Altera o Despacho Normativo nº 16-A/96, de 18 de Abril (aprova o novo Regulamento do SIPESCA — Sistema de Incentivos à Pesca para os anos de 1996 e 1997.

SISTEMA DE INCENTIVOS À PESCA (SIPESCA)

31389

Despacho Normativo nº 17/97, de 4 de Abril

Publicado no DR IS-B, nº 79/97, de 4/4/97

Cria uma estrutura de projecto, denominada Inventário do Património Cultural, para a qual são transferidas todas as competências da Comissão para o Inventário do Património Cultural Móvel, criada pelo Despacho

Normativo nº 19/91, de 17 de Setembro. Revoga os Despachos Normativos nºs 199/91, de 17 de Setembro, e 34/92, de 11 de Março.

COMISSÃO PARA O INVENTÁRIO DO PATRIMÓNIO CULTURAL MÓVEL / INSTITUTO PORTUGUÊS DO PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO E ARQUEOLÓGICO (IPPAR) / INVENTÁRIO DO PATRIMÓNIO CULTURAL

32235

Despacho Normativo nº 22/97, de 14 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 111/97, de 14/5/97

Suprime a alínea f) do nº 1 do artigo 5º do Despacho Normativo nº 546/94, de 29 de Julho (regulamenta o Regime de Apoio à Avaliação Empresarial).

AVALIAÇÃO EMPRESARIAL / REGIME DE APOIO À AVALIAÇÃO EMPRESARIAL / SISTEMA DE INCENTIVOS A ESTRATÉGIAS DE EMPRESAS INDUSTRIAIS (SINDEPEDIP)

29743

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 1/97/A, de 9 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 7/97, de 9/1/97

Aprova o Programa do VII Governo Regional dos Açores.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES / PROGRAMA DO GOVERNO REGIONAL DOS AÇORES

30594

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 2/97/A, de 6 de Março

Publicado no DR IS-B, nº 55/97, de 6/3/97

Aprova a conta de gerência da Assembleia Legislativa Regional dos Açores referente ao ano de 1995.

AÇORES. REGIÃO AUTÓNOMA / APROVAÇÃO DA CONTA DE GERÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES / ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES / CONTA DE GERÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DOS AÇORES

31499

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 7/97/M, de 11 de Abril

Publicado no DR IS-B, nº 85/97, de 11/4/97

Aprova o Regimento da Assembleia Legislativa Regional.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL DA MADEIRA / MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / REGIMENTO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

32142

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 8/97/M, de 8 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 106/97, de 8/5/97

Aprova o Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira para o ano de 1997.

MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / PLANO DE INVESTIMENTO E DESPESA DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA (PIDDAR)

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 10/97/M, de 2 de Junho

Publicado no DR IS-B, nº 126/97, de 2/6/97

Aprova a conta da Região Autónoma da Madeira referente ao ano de 1994.

APROVAÇÃO DA CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
/ CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA / MADEIRA.
REGIÃO AUTÓNOMA

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS

AVISOS

33422

Aviso nº 10/97, de 16 Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 13/97, de 16/1/97

Torna público ter a Lituânia ratificado a Convenção Europeia no Domínio da Informação sobre o Direito Estrangeiro.

CONVENÇÃO EUROPEIA / DIREITO ESTRANGEIRO

33423

Aviso nº 15/97, de 16 Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 13/97, de 16/1/97

Torna público ter, segundo comunicação da Embaixada da a, a ex-República Jugoslava da Macedónia depositado, em 27 de Novembro de 1996, o instrumento de adesão à Convenção Relativa à Constituição da Eurofima, Sociedade Europeia para o Financiamento de Material Ferroviário, e ao seu Protocolo adicional de 20 de Outubro de 1995.

CONVENÇÃO EUROPEIA / SOCIEDADE EUROPEIA PARA O FINANCIAMENTO DE MATERIAL FERROVIÁRIO (EUROFIMA)

33424

Aviso nº 32/97, de 15 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, nº 39/97, de 15/2/97

Torna público ter, segundo comunicação da Organização Mundial da Propriedade Intelectual, o Governo do Japão depositado, em 1 de Janeiro de 1997, o instrumento de adesão ao Tratado sobre o Direito das Marcas, concluído em Genebra em 27 de Outubro de 1994, com uma declaração devidamente especificada.

MARCAS E PATENTES / ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL / PROPRIEDADE INTELECTUAL / TRATADO SOBRE O DIREITO DAS MARCAS

Aviso nº 38/97, de 19 de Fevereiro*Publicado no DR IS-A, nº 42/97, de 19/2/97*

Torna público ter a Lituânia ratificado a Carta Europeia da Autonomia Local.

CARTA EUROPEIA DE AUTONMIA LOCAL

Aviso nº 54/97, de 24 de Fevereiro*Publicado no DR IS-A, nº 46/97, de 24/2/97*

Torna público ter a Letónia ratificado, em 5 de Dezembro de 1996, a Carta Europeia da Autonomia Local, aberta à assinatura em Estrasburgo, em 15 de Outubro de 1985.

CARTA EUROPEIA DA AUTONOMIA LOCAL

Aviso nº 96/97, de 18 de Março*Publicado no DR IS-A, nº 65/97, de 18/3/97*

Torna público ter o Luxemburgo depositado o instrumento de ratificação da Convenção Relativa à Adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa à Convenção sobre a Lei Aplicável às Obrigações Contratuais.

ADESÃO / CONVENÇÃO INTERNACIONAL / CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS / OBRIGAÇÃO CONTRATUAL

RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

30413

Resolução da Assembleia da República nº 4-A/97, de 3 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 28/97 (Suplemento), de 3/2/97

Orçamento da Assembleia da República para 1997.

APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
/ ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (AR) / ORÇAMENTO

30838

Resolução da Assembleia da República nº 12/97, de 14 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 62/97, de 14/3/97

Convenção EUROPOL

CONVENÇÃO EUROPOL

31090

Resolução da Assembleia da República nº 13/97, de 19 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 66/97, de 19/3/97

Em defesa da criação de um plano integrado de desenvolvimento para o distrito de Castelo Branco.

PLANO INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PIDR)

31099

Resolução da Assembleia da República nº 14/97, de 20 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 67/97, de 20/3/97

Aprova, para ratificação, a Constitutiva e os Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinados em Lisboa em 17 de Julho de 1996.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA /
DECLARAÇÃO CONSTITUTIVA DA COMUNIDADE DOS PAÍSES

DE LÍNGUA PORTUGUESA / ESTATUTO DA COMUNIDADE DOS
PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

32307

Resolução da Assembleia da República nº 30/97, de 15 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 112/97, de 15/5/97

Inquérito parlamentar para a apreciação da conformidade constitucional e legal do aval do estado à União Geral de Trabalhadores — UGT.

AVAL DO ESTADO / INQUÉRITO PARLAMENTAR / UNIÃO GERAL
DE TRABALHADORES (UGT)

32489

Resolução da Assembleia da República nº 36/97, de 30 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 124/97, de 30/5/97

Aprova o 1º orçamento suplementar para 1997.

APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO SUPLEMENTAR / ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA (AR)/ ORÇAMENTO SUPLEMENTAR

ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

301885

Acórdão nº 1203/96, de 24 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 20/97, de 24/1/97

Declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral — por violação dos artigos 106º, nº 2, e 168º, nº 1, alínea i), da Constituição da República —, da norma do artigo 4º do Decreto-Lei nº 179/90, de 5 de Junho, que, ao fixar em 10% a taxa da contribuição das entidades empregadoras para o regime geral de segurança social, reduz o valor da contribuição global preexistente, e da norma do artigo 10º do mesmo decreto-lei; limita os efeitos da inconstitucionalidade, por forma que estes só se produzam a partir da data de publicação do acórdão; não declara a

inconstitucionalidade das normas dos artigos 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º do Decreto-Lei nº 179/90, de 5 de Junho.

CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL / DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM FORÇA OBRIGATÓRIA GERAL / SEGURANÇA SOCIAL

301925

Acórdão nº 118/97, de 24 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 96/97, de 24/3/97

Declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade - por violação do artigo 56º, nº1, da Constituição da República Portuguesa - da norma constante do nº1 do artigo 53º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro, na parte em que nega às associações sindicais legitimidade para iniciar o procedimento administrativo e para nele intervir, seja em defesa de interesses colectivos, seja em defesa colectiva de interesses individuais dos trabalhadores que representam .

CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO /
PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

ACÓRDÃOS DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

301881

Acórdão nº 5/97, de 27 de Março

Publicado no DR IS-A, nº 73/97, de 27/3/97

O Estado tem o direito de ser reembolsado, por via de sub-rogação legal, do total despendido em vencimentos a um seu funcionário ausente de serviço e impossibilitado da prestação de contrapartida laboral por doença resultante de acidente de viação e simultaneamente de serviço causado por culpa de terceiro.

ACIDENTE DE TRABALHO / ACIDENTE DE TRÁNSITO / FUNCIONÁRIO PÚBLICO / REEMBOLSO DO ESTADO / SUB-ROGAÇÃO LEGAL DO ESTADO

INSTRUÇÕES E RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

30548

Instrução nº 1/97 (2ª Secção), de 3 de Março

Publicado no DR IS-B, nº 52/97, de 3/3/97

Instruções para a organização e documentação das contas de gerência dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

CONTA DE GERÊNCIA / INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS
/ MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (MNE) / SERVIÇOS
EXTERNOS DO MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

30549

Instrução nº 2/97 (2ª Secção), de 3 de Março

Publicado no DR IS-B, nº 52/97, de 3/3/97

Instruções para a organização e documentação das contas dos serviços e organismos da Administração Pública (regime geral — autonomia administrativa), integrados no novo Regime de Administração Financeira do Estado.

CONTA DE GERÊNCIA / INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS
/ ORGANIZAÇÃO DA CONTA DE GERÊNCIA / REGIME DA
ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

30500

Resolução nº 2/97 (1ª Secção), de 27 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 49/97, de 27/2/97

Define o regime de contagem dos prazos processuais decorrente da entrada em vigor da revisão do Código de Processo Civil.

CÓDIGO DO PROCESSO CIVIL / PRAZOS PROCESSUAIS /
REVISÃO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

NOTICIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JAN./JUN.1997

1. ACTIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO DOMÍNIO COMUNITÁRIO

1.1. Auditorias do Tribunal de Contas Europeu

No âmbito das relações comunitárias, o Tribunal de Contas português, como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, exerce funções de controlo da aplicação em Portugal dos recursos financeiros comunitários.

No que se refere a este controlo, o Tribunal de Contas Europeu realizou, de Janeiro a Junho de 1997, com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios de acordo com o nº 3 do artº 188-C do Tratado UE, apresentando-se de seguida um quadro descritivo desta actividade:

AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU EM PORTUGAL

Janeiro/Junho 1997

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OBJECTIVOS E ACCÇÕES DESENVOLVIDAS
7 a 9 de Janeiro	Recursos próprios comunitários	DGAIEC (Lisboa) Alfândega de Setúbal (sede)	Análise do sistema nacional de gestão e de controlo interno que rege a centralização administrativa e contabilística das receitas aduaneiras e dos direitos niveladores agrícolas. Controlo de uma amostra de documentos justificativos relativos a operações aduaneiras ou a direitos niveladores agrícolas.
20 a 23 de Janeiro	FEDER	DGDR - Direcção Geral do Desenvolvimento Regional CCRC - Comissão de Coordenação da Região Centro Câmara Municipal de Idanha a Nova Sociedade Parque Expo 98, SA	Análise do cumprimento dos regulamentos comunitários 2052/88, 2053/88, 4253/88 e 4254/88, no âmbito da declaração de fiabilidade de 1996 aos Programas Operacionais Centro e Ambiente e Revitalização Urbana: P.O. CENTRO - Controlo financeiro do projecto de execução, pela C. M. de Idanha a Nova, de um conjunto de piscinas nas Termas de Monfortinho. P.O. AMBIENTE E REVITALIZ. URBANA - Controlo financeiro do projecto de terraplanagem para modelação do terreno, executado pela Sociedade Parque Expo 98 S.A.
17 a 21 de Fevereiro	FEOGA - Garantia (1ª missão)	INGA Entidades beneficiárias das medidas	Controlo no âmbito da declaração de fiabilidade 1996, das medidas: - despesas com armazenamento público de cereais (milho) - prémio ao abandono definitivo das superfícies vitícolas.
10 a 14 de Março	FEOGA - Garantia (2ª missão)	INGA DG Veterinária Entidades beneficiárias das medidas	Controlo no âmbito da declaração de fiabilidade 1996, das medidas: - acreditação dos organismos pagadores (INGA e IFADAP) - contactos com a IGF - Reg. 1663/95 - acções tomadas no âmbito do combate à BSE. - prémio ao abate precoce de vitelos

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
10 a 14 de Março	FEDER (1ª missão)	DGDR IAPMEI GGPEDIP IPE Capital Metropolitano de Lisboa, EP BRISA Lameirinho Indústria Têxtil, SA	Análise do cumprimento dos Regulamentos Comunitários 2052/88, 2053/88, 4253/88 e 4254/88 relativamente aos seguintes Programas Operacionais: - Modernização do Tecido Económico - Fundo de coesão - Infraestruturas de apoio ao desenvolvimento Verificação da existência dos montantes pagos, com as especificações em termos de legalidade e regularidade dos regulamentos comunitários. Verificação da existência de sistemas de gestão e de contabilização em cada organismo relacionado com os fundos FEDER. Verificação de que a despesa elegível atribuída a cada projecto é facilmente identificável no sistema de contabilidade da entidade gestora, ou sujeita a contabilidade separada. Controlo do estado de execução físico das acções.
10 a 18 de Março	FEDER FEOGA - Orientação	Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar do MADRP IFADAP (Lisboa) IFADAP (Ponta Delgada, Portalegre, Évora e Beja) Promotores dos projectos do FEOGA - Orientação na R.A. dos Açores e no Alentejo. DGDR DREPA DRDA Câmara Municipal da Ribeira Grande (Açores) Câmara Municipal da Horta (Açores)	Análise do sistema nacional de gestão e de controlo interno, que rege a gestão administrativa e contabilística dos Programas Operacionais "Modernização do tecido Económico" e "Região Autónoma dos Açores". Análise dos processos relativos ao funcionamento do sistema acima referido. Exame dos documentos justificativos e de toda a documentação relativa às despesas sujeitas a controlo, incluindo verificações junto dos beneficiários.

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
20 a 24 de Abril	FEDER (2ª missão)	DGDR DGIES DREN TRANSGÁS- Sociedade Portuguesa de Gás Natural Escola Básica de Santa Maria da Feira Hospital Distrital de Matosinhos	Análise do cumprimento dos Regulamentos Comunitários 2052/88, 2053/88, 4253/88 e 4254/88, relativamente aos seguintes Programas Operacionais: - Bases do conhecimento e da inovação - INTERREG II B (Redes de Energia Portugal/Espanha) - Saúde e integração social Verificação da existência dos montantes pagos, com as especificações em termos de legalidade e regularidade dos regulamentos comunitários. Verificação da existência de sistemas de gestão e de contabilização em cada organismo relacionado com os fundos FEDER. Verificação de que a despesa elegível atribuída a cada projecto é facilmente identificável no sistema de contabilidade da entidade gestora, ou sujeita a contabilidade separada. Controlo do estado de execução físico das acções.
21 a 24 de Abril	FSE e Fundo de Coesão	<u>FSE</u> DRFP - Direcção Regional de Formação Profissional (R.A. Madeira) APEL - Associação Promotora de Ensino Livre (Funchal) <u>Fundo de Coesão</u> DGDR - Direcção Regional de Planeamento (R.A. Madeira) IGA - Instituto de Gestão da Água (Funchal)	<u>FSE</u> Controlo financeiro e verificações físicas do projecto promovido pela APEL, Associação Promotora de Ensino Livre. <u>Fundo de Coesão</u> Controlo financeiro e verificações físicas do projecto "origens da água potável na Ilha da Madeira", executado pelo IGA, Instituto de Gestão da Água.
30 de Junho a 4 de Julho	FEOGA - Garantia (Pescas)	Direcção Geral de Pescas e Aquicultura IFADAP	Análise do cumprimento dos Regulamentos Comunitários 4028/86, 3944/90 e 3699/93 relativamente ao concurso financeiro para as sociedades mistas no domínio da pesca, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR	ENTIDADES AUDITADAS	OBJECTIVOS E ACCÇÕES DESENVOLVIDAS
		<p>Beneficiários (Armadores de navios de pesca):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Edmundo Miguel dos Santos - Iberpesca, Sociedade de Pesca, Lda - ALPEMAR, Indústria e comercialização de Peixe, Lda - Rato & Rato, Lda - Empresa de Pesca João Maria Vilarinho, Sucr. SA - Empresa de Pesca de Aveiro, SA - Atlântica, Companhia Portuguesa de Pescas, SA 	<ul style="list-style-type: none"> - sistema nacional de gestão e de controlo, nomeadamente interno, que rege a gestão administrativa e contabilística; - análise dos processos relativos ao funcionamento do referido sistema; - exame dos documentos justificativos e de toda a documentação relativa às despesas sujeitas a controlo; - controlo junto dos beneficiários.
30 de Junho a 4 de Julho	FEDER	<p>DGDR</p> <p>CCR Lisboa e Vale do Tejo</p> <p>INE</p> <p>Ministério da Economia</p> <p>Sociedade Parque Expo</p> <p>CEDRU</p>	<p>Análise do cumprimento dos regulamentos comunitários 2052/88, 2053/88, 4253/88 e 4254/88, relativa à avaliação das intervenções financeiras:</p> <ul style="list-style-type: none"> - na Região de Lisboa e Vale do Tejo, no âmbito do QCA I (avaliação "ex-ante", "on going" e "ex-post") e QCA II (avaliação "ex-ante", "on going" e "midterm review"). <p>Visita à zona de intervenção da Parque Expo</p>

1.2. Reunião do Grupo de Trabalho *AD HOC* sobre o controlo da aplicação dos art^{os} 92º e 93º do Tratado/CE

Realizou-se em Lisboa, no dia 21 de Janeiro, uma reunião de trabalho com o objectivo de elaborar um relatório final sobre esta matéria.

De salientar que este Grupo de Trabalho é composto pelas Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Holanda, Portugal, Reino Unido e Tribunal de Contas Europeu (sendo o Tribunal de Contas português, coordenador e o Tribunal de Contas holandês, relator).

Participaram nesta reunião em representação do Tribunal de Contas português, o responsável pelas relações comunitárias e um assessor do Gabinete de Estudos.

Nesta reunião, foram objecto de análise os seguintes assuntos:

- Recuperação dos auxílios pagos irregularmente;
- Impacto das regras sobre os auxílios dos Estados na *Organização Mundial do Comércio*;
- Aplicação dos artigos 92º e 93º às Empresas Públicas;
- Relação entre as ISC e outras Instituições;
- Procedimentos para o estabelecimento de contactos com a Comissão Europeia;
- Cooperação entre as ISC no futuro.

1.3. Reunião do Grupo de Trabalho sobre a transposição para o direito interno da regulamentação europeia relativa à contratação pública

Na sequência da realização do Comité de Contacto dos Presidentes da União Europeia, realizada no Luxemburgo, nos dias 19 e 20 de Novembro de 1996, foi constituído um Grupo de Trabalho sobre os *Mercados Públicos* composto pelas ISC da Bélgica (coordenador), Finlândia, França, Grécia, Luxemburgo, Portugal (relator) e TCE.

Neste sentido, realizou-se em Bruxelas, no dia 25 de Fevereiro, uma reunião do Grupo de Trabalho tendo como principais objectivos os seguintes assuntos:

- Transposição para o Direito interno, da regulamentação europeia relativa à contratação pública;
- Avaliação do desenvolvimento dos processos de controlo das ISC, no domínio da contratação pública;
- Elaboração de um relatório preliminar sobre a evolução dos trabalhos, a ser presente à próxima reunião do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia, a realizar em Copenhaga, em 29 e 30 de Novembro de 1997.

1.4. 1ª Reunião dos Agentes de Ligação

O Tribunal de Contas português representado pelo Agente de Ligação e uma adjunta do Gabinete do Presidente participou em Paris, nos dias 6 e 7 de Maio, na 1ª reunião dos Agentes de Ligação, estando prevista uma 2ª Reunião a realizar no Luxemburgo, no mês de Setembro.

Esta reunião teve como objectivo o tratamento dos seguintes assuntos:

- Controlo do *IVA nas operações intracomunitárias*;
- *Aplicação dos art.º 92º e 93º do Tratado/CE - Ajudas dos Estados*;
- Contratação pública e seu controlo. Transposição para o direito interno da regulamentação europeia;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre *as normas gerais de controlo*;
- Controlo dos critérios de Maastricht pelas ISC;
- Passagem à moeda única;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre as *relações ICN/TCE*;
- Cooperação do TCE com as ISC de Países terceiros.

2. RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS

Para além das acções desenvolvidas no domínio comunitário como interlocutor nacional do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas português desenvolveu no domínio das relações internacionais, no 1º semestre de 1997, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. Visita ao Tribunal de Contas da Presidente do Tribunal de Contas da Suécia

De 12 a 15 de Março deslocou-se ao Tribunal de Contas a Presidente do Tribunal de Contas da Suécia, acompanhada do Director das Relações Internacionais, com o objectivo de conhecer a organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal.

2.1.2. Seminário na área da Defesa

O Tribunal de Contas português representado por um Contador-Geral e um Técnico Superior participou no Seminário subordinado ao Tema *Auditoria da Defesa*, organizado pelo Tribunal de Contas da Dinamarca, que se realizou em Copenhaga, nos dias 10 a 12 de Março, e destinado a todas as Instituições Superiores de Controlo dos países membros da Nato e do seu Conselho Internacional de Auditores.

Este Seminário teve como objectivo o tratamento dos seguintes assuntos:

- Operações de Manutenção de Paz;
- Encerramento de Bases Militares;
- Avaliação dos Níveis de Prontidão Militar.

2.1.3. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da União (TCU), Brasil

Uma Delegação do Tribunal de Contas da União (Brasil), chefiada pelo seu Presidente, visitou o Tribunal de Contas português, de 10 a 14 de Abril, tendo como objectivo o tratamento dos seguintes assuntos:

- Processos de revisão constitucional e legislativo em Portugal e no Brasil no que respeita aos Tribunais de Contas;
- Acesso às bases de dados informáticos, nomeadamente no que se refere à Comissão de Informática da INTO-SAI;
- Relações com o Parlamento;
- Seminário EUROSAI 1998;
- III Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;
- Poder jurisdicional do TCU - Sanções no que respeita aos próprios gestores;
- Poder do TCU de “fazer parar” a execução de contratos de empreitadas.

2.1.4. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil)

Uma delegação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil), chefiada pelo seu Presidente, visitou o Tribunal de Contas português, de 14 a 18 de Abril, tendo como objectivo a assinatura de um acordo de cooperação científica e técnica, visando a troca de conhecimentos no domínio das funções de controlo.

2.1.5. Visita ao Tribunal de Contas do Supremo Tribunal de Justiça da Turquia

No dia 5 de Maio, deslocou-se ao Tribunal de Contas uma Delegação do Supremo Tribunal de Justiça da Turquia, tendo

como objectivo conhecer a actividade do Tribunal de Contas português.

2.1.6. Visita ao Tribunal de Contas de uma delegação do Tribunal de Contas da Polónia

Uma delegação do Tribunal de Contas da Polónia chefiada pelo seu Vice-Presidente visitou o Tribunal de Contas português, de 5 a 12 de Maio, durante a qual foram efectuadas várias sessões de trabalho tendo em vista conhecer a organização e o funcionamento do Tribunal nos seguintes aspectos:

- Planeamento da auditoria;
- O controlo das autoridades locais;
- Metodologia de controlo da execução orçamental, substanciada no Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado e da Segurança Social;
- O Tribunal de Contas e o processo de integração Europeia. Relações com o Tribunal de Contas Europeu.

Do programa desta visita constou uma deslocação à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (5 a 7 de Maio) tendo como objectivo o conhecimento da sua organização e funcionamento.

2.1.7. Visita ao Tribunal de Contas da Turquia

A convite do Tribunal de Contas da Turquia, uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, visitou de 11 a 14 de Maio aquela Instituição, com o objectivo de conhecer a sua estrutura, organização, funcionamento e actividade e de trocar experiências e perspectivas nas matérias relacionadas com as respectivas atribuições e competências.

2.1.8. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da República da Coreia

Deslocou-se ao Tribunal de Contas, no dia 19 de Maio, uma Delegação do Tribunal de Contas da República da Coreia, com o objectivo de se inteirar da organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal.

2.1.9. Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Parlamento da Renânia — Vestefália

Visitou o Tribunal de Contas, no dia 26 de Maio, uma Comissão do Parlamento do Estado Federado da Renânia do Norte - Vestefália com o objectivo de trocar impressões sobre o *sistema de fiscalização das finanças públicas*, bem como saber dos esforços envidados nos últimos anos para redução do défice público.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. Reunião do Comité da Dívida Pública da INTOSAI

O Tribunal de Contas português, representado por uma Contadora-Chefe e uma Assessora, participou nos dias 12 e 13 de Fevereiro, em Miami, na Reunião do Comité da Dívida Pública da INTOSAI.

Esta reunião teve como objectivo a discussão dos seguintes assuntos:

- Dívida pública contingente;
- Auditoria de gestão da dívida pública;
- Planeamento e controlo da dívida pública;
- Medição da dívida pública;
- Detecção e Prevenção da Fraude e da Corrupção;
- Prazos e produtos a apresentar no INCOSAI XVI.

2.2.2. 2ª Conferência da *EES - European Evaluation Society*

Representado por 2 Contadores Gerais, o Tribunal de Contas português participou nos dias 5 a 8 de Março, em Estocolmo, na 2ª Conferência da *EES*.

Esta Conferência desenvolveu-se em sessões plenárias e em sessões de subgrupos, versando as primeiras temas gerais e as segundas essencialmente direccionadas à apresentação de casos práticos, subordinados aos temas:

- Auditoria e Avaliação: Enquadramento Institucional e Análise Comparativa;
- Adequabilidade da Metodologia;
- Estará a avaliação a desenvolver-se adequadamente?
- Orçamento, avaliação e gestão;
- Avaliação em democracia

Paralelamente decorreram sessões que abordaram a avaliação em sectores de actividade específicos, a saber:

- Saúde e segurança social;
- Agricultura;
- Fundos Estruturais;
- Educação;
- Ordem Pública;
- A utilização da Internet nas avaliações e
- Benefícios de auditorias analíticas.

2.2.3. XVI Reunião do Conselho Directivo da *EUROSAI*

O Tribunal de Contas português, representado pelo Conselheiro Presidente e Director-Geral, participou, na qualidade de *observador*, em virtude de ser membro do Conselho Directivo da *INTOSAI*, na XVI reunião do Conselho Directivo da *EUROSAI*, que se realizou na Haia, Holanda, nos dias 23 a 26 de Abril.

Como resultado desta reunião há a destacar:

- A apresentação pela Secretaria-Geral do desenvolvimento da actividade da EUROSAI, nomeadamente quanto à recente iniciativa da edição de uma *Newsletter*, à edição da Revista e à ligação à INTERNET;
- A aprovação do tema (e subtemas correspondentes) a discutir no próximo Congresso da EUROSAI, a realizar em Paris, em 1999, a saber:

TEMA - *A independência das Instituições Supremas de Controlo (ISC)*

- Subtema 1 - *As relações das ISC com os poderes legislativo, executivo e judicial;*
 - Subtema 2 - *Os meios da independência (recrutamento, estatuto dos membros, orçamento);*
 - Subtema 3 - *Independência e responsabilidade: o controlo dos controladores;*
 - Subtema 4 - *As relações das ISC com os meios de comunicação social (media).*
- A aprovação do primeiro dos subtemas do IV Congresso da EUROSAI para discussão no Seminário a realizar em Lisboa em 1998.
 - A constituição de um Grupo de Trabalho tendo em vista a preparação do tema a ser presente ao Seminário a realizar em Lisboa em 1998;
 - A aprovação do projecto relativo às normas de procedimento dos órgãos da EUROSAI;
 - A aprovação da proposta de reedição dos Estatutos da EUROSAI;
 - A aprovação das propostas apresentadas pelas ISC da Polónia e da Roménia relativas à publicação de livros.

De salientar ainda que foi deliberado realizar a XVII Reunião do Conselho Directivo em Lisboa, por ocasião do Seminário 1998.

2.2.4. Reunião anual do “International Board of Auditors for NATO”

Realizou-se a 16 e 17 de Junho em Bruxelas a reunião anual do “International Board of Auditors for NATO” (IBA) na qual participou um Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas.

Esta reunião teve como finalidade apreciar o relatório de actividade do IBA relativo ao ano de 1996.

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.

A Directora do Arquivo Histórico e Biblioteca/
Centro de Documentação e Informação

Judite Cavaleiro Paixão

MONOGRAFIAS E ANALÍTICOS DE
PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[8484]

352 PORxCic

CABAÇO, Isabel

Lei das finanças locais / Isabel Cabaço

In: Ciclo de conferências 1994 : gestão autárquica : um desafio, uma aposta / Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo ; introd. Helder Azevedo. - Lisboa : C.C.R.L.V.T., 1995; p. 45-48

Finanças Públicas / Finanças Locais / Autarquia Local / Controlo Financeiro / Gestão Financeira / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[8490]

PP 308

BARROS, Vicente António

Optimización de los mecanismos de control / Vicente António Barros. - Comunicação apresentada na Jornada Internacional e Auditoria de Gestión, organizada pela Auditoria General de la Nación e pelo Consejo Profesional de Ciencias Económicas, em 26 de Abril de 1995

In: Control y gestión. - Buenos Aires : Auditoria General de la Nación. - A. 2, n° 5 (Jun. 1995); p. 42-43

Finanças Públicas / Contabilidade Pública / Controlo Financeiro / Auditoria Financeira / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[8495]

PP 308

LAMBERTO, Oscar

Política y control al servicio de una mejor calidad de vida / Oscar Lambert. - Comunicação apresentada na Jornada Internacional de Auditoria de Gestión, organizada pela Auditoria General de la Nación e pelo Consejo Profesional de Ciencias Económicas, em 26 de Abril de 1995

In: Contról y gestión. - Buenos Aires : Auditoria General de la Nación. - A. 2, n° 5 (Jun. 1995); p. 44

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[8508]

PP 308

HYNES, Luisa Maria

A proposito de la auditoría legal / Luisa Maria Hynes

In: Control y gestión. - Buenos Aires : Auditoría General de la Nación. - A. 2, n° 6 (Set. 1995); p. 29-32

Finanças Públicas / Auditoria Financeira / Controlo Financeiro / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[8509]

PP 274

GASTON MORENO, Sergio

Propuestas para un control integral y permanente de los tribunales de cuentas / Sergio Gastón Moreno

In: Boletín informativo del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas. - Salta : Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas. - A. 21, n° 83 (Set.- Dez. 1995); p. 27-34

Finanças Públicas / Auditoria Financeira / Competência Institucional / Tribunal de Contas / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[8542]

336.126.55(81) BRAXTri 2

BRASIL. Tribunal de Contas da União

Tribunais de Contas e privatizações / Tribunal de Contas da União ; relat. Marcos Vinícios Vilhaça. - Cidade da Praia : [Tribunal de Contas de Cabo Verde], 1996. - 26 p. ; 21 cm

Política Económica / Tribunal de Contas / Privatização / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.125.55(81)

[8552]

PP 670

VILACA, Marcos Vinícios

Tribunais de contas como expressão democrática / Marcos Vinícios Vilaça
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Minas Gerais : TC. - Vol. 18, nº 1 (Jan.-Mar. 1996); p. 341-347

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Democracia / Tribunal de Contas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[8553]

PP 670

DUTRA, Pedro Paulo de Almeida

Os tribunais de contas e a política de privatização / Pedro Paulo de Almeida Dutra, Celso Melo de Azevedo, Maria Sylvia Zanella di Pietro
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte : TCMG. - Vol. 18, nº 1 (Jan.- Mar. 1996); p. 141-179

Política Económica / Privatização / Empresa Pública / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Brasil / 1606 Política Económica

[8555]

PP 308

CUSTER, Alejandro

El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea / Alejandro Custer
In: Control y gestión. - Buenos Aires : Auditoria General de la Nación. - A. 2, nº 5 (Jun. 1995); p. 56-61

Poder Executivo / Tribunal de Contas Europeu / Tribunal de Contas / Comunidade Europeia / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

PORTUGAL. Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas de Portugal e as privatizações /Tribunal de Contas. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1996. - 25 p. ; 30 cm

Política Económica / Privatização / Auditoria Externa /Tribunal de Contas / Portugal / 1606 Política Económica

CDU 336.126.55

MUL, Robert B. M.

Réinventer une ISC : réorganiser la Cour des Comptes des Pays-Bas / Robert B. M. Mul, Brord Van Westing

In: Revue Internationale de la vérification des Comptes Publics. - Washington : INTOSAI. - Vol. 23, nº 2 (Avr. 1996); p. 13-15

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Organização Administrativa / Serviço Público / Tribunal de Contas / Holanda / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

BONFIM, Wellington Luís de Sousa

Da autonomia dos tribunais de contas perante o poder legislativo / Wellington Luís de Sousa Bonfim

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Piauí. - Teresina : TCE/PI. - A. XXII, nº 4 (Jun. 1996); p. 48-53

Jurisdição Administrativa / Autonomia / Parlamento / Tribunal de Contas / Brasil / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[8603]

PP 444

AFONSO, Sebastião Baptista

Eficácia das decisões dos tribunais de contas / Sebastião Baptista Afonso
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. - Teresina : TCE/PI.
- A. 22, nº 4 (Jun. 1996); p. 71-82

Jurisdição Administrativa / Decisão / Tribunal de Contas / Brasil / 0436
Poder Executivo e Administração Pública

[8622]

336.126.55 PORxInt

PORTUGAL. Tribunal de Contas

INTOSAI : conclusões dos congressos / Tribunal de Contas ; pref. Alfredo
José de Sousa, António de Sousa Franco ; dir. José Fernandes Farinha
Tavares, Manuel Freire Barros. - 2ª ed. rev. e actual. - Lisboa : Tribunal de
Contas, 1996. - 224 p. ; 21 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Fiscalidade / Auditoria Financeira
/ INCOSAI / INTOSAI / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55

[8627]

336.126.55(094.5) PERxCom

PERU. Leis, decretos, etc.

Compendio de legislacion del sistema nacional de control / ed. lit. Contra-
loria General de la Republica ; pref. Victor Enrique Caso Lay. - Atahualpa
: Gaceta Jurídica, 1996. - 455 p. ; 20 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Legislação Estrangeira / Tribunal
de Contas / Perú / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(094.5)

CASAVELAS, Julio César

Los organismos de control frente a los procesos de regionalización y globalización / Julio Cesar Casavelas

In: Control y Gestión . - Buenos Aires : Auditoria General de la Nación. - A. 2, n° 5 (Jun. 1995); p. 30-31

Política Regional / Controlo Financeiro / Economía Internacional / Regionalização / América Latina / 1616 Região e Política Regional

RODRIGUEZ, Jesús

El rol de la auditoria es central / Jesús Rodriguez. - Jornada Internacional de Auditoria e Gestão organizada pela Auditoria General de la Nacion e pelo Consejo Profissionale de Ciências Economicas da Capital federal ocorrido no dia 26 de abril de 1995

In: Control e Gestión. - Buenos Aires : Auditoria General de la Nación. - A. 2, n° 5 (Jun. 1995); p. 44-45

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Financeira / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

PIOLE, Guy

Les chambres régionales des comptes et les délégations de service public au plan local : quels contrôles? / Guy Piole, Jean-Marie Piquin

In: Revue Française de Finances Publiques. - Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - N° 56 (1996); p. 49-69

Tribunal de Contas / Finanças Públicas / Administração Local / Controlo Financeiro / Serviço Público / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[8795]

PP 322

INCOSAI, 10, Lima, 1996

Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización / IX Congreso de INTOSAI

In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : OCEX. - Nº 7 (Oct. 1996); p. 74-79

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[8796]

PP 322

OTERO DIAZ, Carlos

El control debe ser un medio para promover el desarrollo económico / Carlos Otero Diaz

In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : OCEX. - nº 7, (Oct. 1996); p. 66-69

Controlo Financeiro / Auditoria Externa / 2441 Orçamento

[8826]

PP 689

LEVINNOIS, Alain

Réflexions sur les procédures des chambres régionales des comptes / Alain Levionnois

In: Le Courier juridique des finances. - Paris : Agence Judiciaire du Trésor. - Nº 12 (Jan. 1997); p. 1-4

Finanças Públicas / Organização Administrativa / Regionalização / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[8856]

336.126.55 CORxTri

CORREIA, Lia Olema Videira

O Tribunal de Contas e o controlo do FEDER nas autarquias locais / Lia Olema Videira Correia. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1996. - 20, [1] p. ;

30 cm. - Comunicações apresentadas no Seminário do IGAT, Lisboa, em 16 de Dezembro de 1996

Finanças Locais / Autarquia Local / FEDER / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55

[8862]

336.126 PORxIns

PORTUGAL. Tribunal de Contas. Grupo de Trabalho
Instruções para a documentação das contas dos serviços com autonomia administrativa integrados no novo regime de administração financeira do Estado / Lia Olema Videira Correia, Graciosa M. S. Neves, Maria Antonieta Santos, Adelina D. M. Cardoso, Ana Paula C. Valente. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1997. - [80] p. ; 30 cm. - Grupo de Trabalho constituído para elaboração destas instruções

Finanças Públicas / Regulamento Financeiro / Regulamento Interno / Contabilidade Publica / Administração Pública / Tribunal de Contas / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[8883]

PP 670

MOTA, Carlos Pinto Coelho
Controlo das empresas estatais / Carlos Pinto Coelho Mota
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte : Tribunal de Contas. - Vol. 20, n° 3 (Jul. - Set. 1996); p. 199-214

Controlo Financeiro / Empresa Pública / Controlo Orçamental / Brasil / 2441 Orçamento

[8906]

1336.126.55 TAVxSis

TAVARES, José

Sistema nacional de controlo : controlo interno e externo / José F. F. Tavares. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1996. - [6] p., p. 59-83 ; 21 cm. - Textobase da comunicação apresentada em 27.11.96 no Seminário promovido pela IGF- Inspeção-Geral de Finanças "O controlo interno da Administração Pública" . - Publicado na revista do Tribunal de Contas nº 26 (Jul.-Dez. 1996)

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55

[8932]

PP 668

MINGARELLI, Alberto

Il controllo pubblico sul processo di privatizzazione degli enti pubblici economici e sulle società di capitali derivanti, in particolare : quale controllo e esercitabile in materia dalla Corte dei Conti / Alberto Mingarelli
In: Rivista della Corte dei Conti. - Roma : Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. - A. 49, nº 3 (Mag.-Giug. 1996); p. 277-304

Finanças Públicas / Privatização / Controlo Financeiro / Sociedade de Capitais / Tribunal de Contas / Itália / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[8935]

PP 668

ZORZI, Cristina Astraldi de

Controllo interno, controllo di gestione ed ordinamento contabile negli enti locali / Cristina Astraldi de Zorzi. - Bibliografia
In: Rivista della Corte dei Conti. - Roma : Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. - A. 49, nº 3 (Mao.- Jun. 1996); p. 318-339

Tribunal de Contas / Controlo Administrativo / Controlo Interno / Controlo de Gestão / Autarquia Local / Administração Local / Itália / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[8936]

PP 668

SANTORO, Pelino

Appalto pubblico ed acquisto di cosa futura nella gestione degli immobili patrimoniali dello stato / Pelino Santoro

In: Rivista della Corte dei Conti. - Roma : Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. - A. 49, nº 3 (Mai.-Jun. 1996); p. 309-317

Tribunal de Contas / Edifício Público / Direito Civil / Gestão Pública / Obras Públicas / Itália / 2846 Urbanismo e Construção Civil

[8968]

PP 622

MENDIONA ERKOREDA, Rúben

Las incompatibilidades de los funcionarios de los OCEX / Rúben Mendiona Erkoreka

In: Auditoria Publica. - Vitoria-Gasteiz : Organos Autonómicos de Control Externo. - Nº 8 (Jan. 1997); p. 65-71

Tribunal de Contas / Estatuto Profissional / Funcionário Público / Auditoria Financeira / Incompatibilidade / Espanha / 4411 Mercado do Trabalho

[8969]

PP 622

ORDOQUI URDACI, Luis

La independencia de los auditores / Luís Ordoqui Urdaci

In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : Órganos Autonómicos de Control Externo. - nº 8 (Jan. 1997); p. 62-64

Tribunal de Contas / Estatuto Profissional / Auditoria de Gestão / Regime Jurídico / Funcionário Público / Empresa Privada / Espanha / 4411 Mercado do Trabalho

[9007]

PP 389

SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes

Poder legislativo e tribunal de contas : na dureza de suas relações / Hilda Regina S. Albandes de Souza

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. - Porto Alegre: RTCE. - Vol. 13, nº 21, (2º sem. 1995) ; p.115-121

Tribunal de Contas / Poder Legislativo / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[9067]

336.126.55UE UExCon

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Contas Europeu

Le controle des finances de l' Union Européenne / Cour des Comptes Européenne. - Luxembourg : Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1996. - 43 p. : il. ; 18 cm

ISBN 92-827-8339-1

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo Orçamental / UE Países / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55UE

[9074]

336.126.55(469) PAIxCon

PAIXÃO, Judite Cavaleiro

O controlo das contas públicas : um passado, uma história / Judite Cavaleiro Paixão. - Lisboa : T.C., 1996. - [6], p. 323-347 ; 21 cm. - Sep. "Revista do Tribunal de Contas", Nº 26 (Jul.- Dez. 1996)

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / História / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[9075]

336.126.5 NETxCon

NETO, João Fernandes

O controlo na administração autárquica / João Fernandes Neto. - Lisboa : T.C., 1996. - [6], p. 39-55 ; 21 cm. - Sep. "Revista do Tribunal de Contas", Nº 26 (Jul.- Dez. 1996)

Tribunal de Contas / Finanças Locais / Autarquia Local / Controlo Financeiro / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.5

[9076]

336.126.55(438) WOZxDel

WOZNIAK, Jerzy

As delegações regionais na estrutura da Suprema Câmara de Controlo polaca / Jerzy Wozniak. - Lisboa : T.C., 1996. - [6], p. 103-108 ; 21 cm. - Sep. "Revista do Tribunal de Contas", Nº 26 (Jul.- Dez. 1996)

Tribunal de Contas / Organização Administrativa / Descentralização / Auditoria Financeira / Polónia

CDU 336.126.55(438)

[9077]

336.126.55(469) FLIxInd

FLIZOT, Stéphanie

L'indépendance de l'institution supérieure de contrôle financier à partir de l'exemple de la cour des comptes portugaise / Stéphanie Flizot. - Lisboa : T.C., 1996. - [6], p. 87-100 ; 21 cm. - Sep. Revista do Tribunal de Contas, Nº 26 (Jul.- Dez. 1996)

Tribunal de Contas / Jurisdição Administrativa / Finanças Públicas / Auditoria Financeira / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[9095]

336.126.55(492) HOLxMan

HOLANDA. Court of Audit

Manual on regularity audits / Netherlands Court of Audit. - [S.l.] : Netherlands Court of Audit, 1995. - [4], 39 p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Holanda / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(492)

[9147]

336.126(7/8) OLACEFSxPap 2

ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS, 6, Guatemala, 1996

El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en los procesos de privatización / VI Asamblea General de la OLACEFS. - [S.l. : OLACEFS, ca. 1997]. - 64, [40] p. : quadros ; 30 cm. - O presente documento constituiu o 1º tema apresentado na Assembleia pela Contraloria General de la Republica del Peru

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Privatização / América Latina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126(7/8)

[9148]

336.126(7/8) OLACEFSxPar

ASAMBLEA GENERAL DE LA OLACEFS, 6, Guatemala, 1996

La participación y contribución de las entidades fiscalizadoras superiores en los procesos de modernización del Estado / VI Asamblea General de la OLACEFS. - [S.l. : OLACEFS, ca. 1997]. - [2], 40 fls ; 30 cm. - O presente documento constituiu o 2º tema debatido na VI Sessão da Assembleia da OLACEFS

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Modernização Administrativa / América Latina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126(7/8)

[9198]

334.724 AntxSec

ANTÓNIO, Arminda Manuela da Conceição sector empresarial do Estado e os países da C.E.E. / Arminda Manuela da Conceição António, António José de Sousa Mota, Adriano Manuel da Rocha Carvalho ; pref. Manuela Silva. - Lisboa : INCM [et.], imp.1983. - 471 p. ; 23 cm

Empresa Pública / Economia Pública / Direito Público / Portugal / UE Países / 4011 Tipos de Empresa

CDU 334.724

[9217]

336.126.55 ALVxIns

LOURENÇO, Alvarim

Instruções para a organização e documentação das contas de gerência dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros / Alvarim Lourenço, Manuel João Custódio, Maria da Conceição O. Lopes. - [Lisboa] : Tribunal Contas, 1997. - 43 fls. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Organização Administrativa / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55

[9226]

PP 322

MARUZABAL LERGA, Jesus

La colaboración entre Ocex y auditores privados : una experiencia positiva / Jesus Muruzabal Lerga

In: Auditoria publica : revista de los organos autonomicos de control. - Vitoria-Gasteiz : Organos Autonomicos de Control Externo. - N° 9 (Mar. 1997), p. 72-73

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Espanha /
2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[9227]

336.126.55(410) RepxAud

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts
The audit of European Community transactions : sixth report : together
with the proceedings of the Committee relating to the report and an appen-
dix / Committee of Public Accounts. - London : HMSO, 1996. - XIX p. ;
30 cm . - Sessão de 1996-97
ISBN 0-10-224297-6

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo Parlamentar / Auditoria
Externa / Tribunal de Contas Europeu / Reino Unido / 2436 Finanças Pú-
blicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[9232]

PP 322

IBANEZ LOPATEGUI, José Ignacio
La autonomia de la administración municipal : la experência del aynta-
nebto de Mungia (Bizkaia) / José Ignacio Ibanez Lopategui, Juan Ignacio
Marcos Lekuona
In: Auditoria publica : revista de los organos autonomicos de control exter-
no. - Vitoria-Gasteiz : Organos Autonomicos de Control Externo. - Nº 9
(Mar. 1997); p. 6-11

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Espanha /
2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[9246]

PP 554

ARNEDO ORBANANOS, Miguel Angel
El papel de las EFS en procesos de modernización del estado / Miguel
Angel Arnedo Orbananos In: Revista Olacefs. - Cidade do Mexico : Ola-
cefs. - Vol. 2, nº 14 (Dez. 1996); p. 9-22

[9256]

PP 184

MORENO, Carlos

Participação do sector privado no controlo financeiro e nas privatizações em Portugal / Carlos Moreno. - O presente artigo reproduz com algumas alterações, a comunicação apresentada ao VI Congresso do Comité do Sector Público da Federação dos Peritos Contabilísticos Europeus (FEE), realizado em Barcelona de 8 a 10 de Maio de 1996

In: Revista do direito público. - Lisboa : Vulgos. - A. 9, nº 18 (Jul. - Dez. 1997); p. 101-115

Política Económica / Privatização / Empresa Pública / Controlo Financeiro / Portugal / 1606 Política Económica

[9299]

PP 562

UBILLUS MARTINO, Mario

La contraloria general y el proceso del estado / Mario Ubillús Martino

In: Boletín de control. - Lima : Contraloria general de la republica. - Nº 4 (Out. 1996); p. 2-3

Finanças Públicas / Auditoria Financeira / Controlo Financeiro / Perú / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[9303]

PP 389

SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes

Controlo externo da administração pública contratual e municipal : possibilidades e limitações de fiscalização das casas parlamentares e do Tribunal de Contas / Hilda Regina Silveira Albandes de Souza

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. - Porto Alegre : Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. - Vol. 7, nº 24 (1º sem. 1997), p. 112-119

[9304]

PP 389

AFONSO, Sebastião Baptista

Eficácia das decisões dos tribunais de contas / Baptista Affonso

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. - Porto Alegre : Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. - Vol. 7, nº 24 (1º sem. 1997); p.129-133

Fonte do Direito / Jurisprudência / Tribunal de Contas /Brasil / 1206 Fontes e Sectores do Direito

[9315]

PP 562

MEJA ZULOETA, Enrique

El papel de las ESF en los procesos de privatización /Enrique Mejia Zuleta

In: Boletín de control. - Lima : Controloria General de la Republica. - Nº 5 (Nov. 1996), p. 4-6

Privatização / Controlo Financeiro / Auditoria Externa /Tribunal de Contas / Peru / 1606 Política Económica

[9333]

336.126 ENCxSeg

ENCONTRO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DA COMUNIDADE DOS PAISES DE LINGUA PORTUGUESA, 2, Praia, 1996

II Encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa / ed. lit. Centro de Estudos e Formação dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa; introd. António Mascarenhas Monteiro, Anildo Martins. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1997. - 361 p. ; 26 cm

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Privatização /Política de Cooperação / Formação / Portugal / 1606 Política Económica

CDU 336.126

PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[310]

PP 61

ASIAN JOURNAL OF GOVERNMENT AUDIT

Asian journal of Government Audit / ASOSAI ; ed. T. N. Chatuverdi. - 1983- . - New Delhi : ASOSAI, 1983- . -30 cm. - Descrição baseada no relatório de 1989. -Relatórios recebidos: 1996; 1997. - Anual

[771]

PP 397

ESTATISTICAS DA SEGURANÇA SOCIAL

Estatísticas da Segurança Social : dados financeiros / Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. - Lisboa : I.G.F.S.S., [19--]- . - 15 cm. - Descrição baseada nos dados financeiros de (Abr. - Jun. 1990). - N^{os} recebidos: (Jul. - Dez. 1993) Dados financeiros e dados físicos; (Jan. - Jun. 1996) dados financeiros e dados físicos; (Jul. - Set. 1996) dados financeiros; (Jul. - Set. 1996) dados físicos; (Ago. - Set. 1996) dados físicos: (Out.-Nov. 1996) . - Trimestral

[5912]

PP 119

BOLETIM MENSAL

Boletim Mensal / Direcção-Geral de Contabilidade Pública. - [Lisboa] : Direcção-Geral da Contabilidade Pública, [19--]- . - Descrição baseada no exemplar referente ao A. 15, n^o 172 (Set. 1978). - N^{os} recebidos: Nov.e Dez. (1996); Jan. (1997); Fev. e Mar. (1997); Abr. (1997) . - Mensal. - Continuado por: Boletim informativo

[6500]

PP 322

AUDITORIA PÚBLICA

Auditoria publica : revista de los organos autonómicos de control externo / dir. José Ramón Alvarez. - Vitoria-Gasteiz : Organos Autonómicos de Control Externo, 1995- . - 30 cm. - Descrição baseada no nº 1 (Abr. 1995). - Nº. recebido: Nº 8 (Jan. 1997); nº 9 (Mar. 1997) . - Bimestral

[8210]

PP 253

BOLETIM DA CÂMARA DOS REVISORES OFICIAIS DE CONTAS
Boletim da Câmara dos Revisores Oficiais de Contas. - Lisboa : Câmara dos Oficiais Revisores de Contas, 1986. - 30 cm. - Descrição baseada no exemplar referente a : Nº 1 (Jan.-Abr. 1986). - Nºs recebidos nº9 (Out. Dez. 1996); nº10 (Jan.- Mar. 1997) . - Trimestral

[8691]

PP 434

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. - Curitiba : Tribunal de Contas, [19--]- . - 22 cm. - Descrição baseada no exemplar referente a: Vol. 24, nº 87 (Abr. - Jun. 1985). - Nºs recebidos: nº119 (Jul. - Set. 1996) . - Trimestral. ISSN 0101-7160

[8743]

PP 689

LE COURIER JURIDIQUE DES FINANCES

Le courrier juridique des finances / Ministère de l'Économie et des Finances. - Paris : Ministère de l'Économie et des Finances, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no nº 72 (Jan. 1997); nºs recebidos: nº68 (Set. 1996); nº 72 (Jan. 1997); nº 73 (Fev. 1997) . - Mensal. ISSN 114565772

[9070]

PP 693

FORECAST REPORT

Forecast report / The Audit Office. - Wellington : Audit Office, 1996-
24 cm. - Descrição baseada no exemplar referente ao ano de 1995-1996
. ISSN 1173-4876

BOLETIN DE CONTROL

Boletim de control / Contraloria General de la Republica. - Lima : Contraloria General de la Republica, 1996- . - 30 cm. - Descrição baseada no exemplar nº4 (Out. 1996). - Últimos exemplares recebidos nº 7 (Jan. 1997) . - Trimestral

COLECTÂNEA DE ACORDÃOS

Colectânea de acórdãos : fiscalização sucessiva / Tribunal de Contas ; dir., pref. António de Sousa Franco. - 1990/92. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1992- . - 30 cm. - Último exemplar recebido referente aos anos de 1995/96 . - Desde 1996 a direcção da publicação pertence a Alfredo José de Sousa, estando a edição literária a cargo de José Tavares e Manuel Freire Barros. - Anual. ISSN 0873-5824

