N.º 29
JAN./JUN. 1998

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

REVISTA

DO

TRIBUNAL DE CONTAS

FICHA TÉCNICA

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
Composição e Paginação:
– Isabel Trigo e Lúcia Belo
Colaboração e Apoio Técnico:
– Gabinete de Estudos
Propriedade: *Tribunal de Contas*
Direcção, Redacção e Administração: *Sede do Tribunal de Contas,*
Av. da República nº 65 -1050 Lisboa
Distribuição e assinaturas: *Av. da República nº 65 - 1050 Lisboa*
Impressão: Gráfiletra – Artes Gráficas, Lda
Nº 29 - Janeiro a Junho de 1998
ISSN: 0871 3065
Tiragem: 1750 exemplares
Depósito Legal: 93097/95

Ex-Libris do Tribunal de Contas
Gravura de Almada Negreiros - 1947 - Representa o Contador

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

A Auditoria integral sob a visão sistémica.
por: Alfredo Augusto Barbosa 17

Da Auditoria integrada para a auditoria global do sector público.
por: Angel Gonzalez Malaxechevarria 45

Controle e auditoria de projectos para o desenvolvimento de sistemas de informação computarizados.
por: John W. Lainhart IV 83

A evolução do papel do Tribunal de Contas no Processo de Decisão Orçamental.
por: Marie-Christine Esclassan 137

As Instituições Superiores de Controlo de Contas e o Poder Legislativo: Resumo de Direito Comparado.
por: Jacques Magnet 159

As relações entre o direito dos mercados públicos e o direito orçamental e contabilístico.
por: Dominique Thomas 173

Caracterização do Sistema Retributivo da Função Pública.
por: Manuel Freire Barros 217

Regime jurídico da designação de peritos.
por: António Acácio S.F. Tato e Luisa Sá Gomes 287

A Intervenção das Instituições de Controlo Financeiro externo no processo de aprovação do orçamento do Estado
por: Maria Alexandra Mesquita e Júlio Gomes Ferreira 325

DOCUMENTOS

Palavras proferidas por sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no acto de posse de Juízes auxiliares do Tribunal de Contas. 361

LISBOA EUROSAI SEMINAR 98

Palavras proferidas pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Alfredo José de Sousa, no acto da abertura do *Lisboa Eurosai Seminar 98*..... 373

Palavras proferidas pelo Presidente da Eurosai, Lubomir Volenik, no acto da Abertura do *Lisboa Eurosai Seminar 98.* 379

Palavras proferidas pelo Ministro das Finanças de Portugal, Professor Doutor António de Sousa Franco, no acto da Abertura do *Lisboa Eurosai Seminar 98.* 385

Palavras proferidas pelo Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos, no acto de Abertura do *Lisboa Eurosai Seminar 98.* 393

Palavras proferidas pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Alfredo José de Sousa, no acto de encerramento do *Lisboa Eurosai Seminar98*..... 401

Palavras proferidas pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas de Portugal, Alfredo José de Sousa, no jantar oficial do *Lisboa Eurosai Seminar 98.* 405

Declaração de Lisboa..... 411

MANUAIS

Manual do Value for Money..... 417

Conta Geral do Estado

Parecer da Sub Comissão especial da Comissão de Economia, Finanças e Plano, criada para elaborar o Parecer relativo às Contas Gerais ao Estado do período de 1976-1988. 419

Relatório da Comissão de Economia, Finanças e Plano relativo às Contas Gerais do Estado dos anos de 1994 e 1995. 427

Resolução da Assembleia da Republica que aprovou as Contas Gerais do Estado dos Anos de 1994 e 1995 479

ACÓRDÃOS

PLENÁRIO GERAL

Recurso Extraordinário nº 7/95, Acórdão 1/98, de 29 de Abril de 1998 — *Acesso na Carreira. Acórdão de Fixação de Jurisprudência. Habilitação Legal. Pessoal em Situação Irregular. Regularização de Pessoal. Oposição de Julgados.* 487

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA E CONCOMITANTE (1ª SECÇÃO)

Recurso nº 2-IL/93, Acórdão de 28 de Abril de 1998 — *Contagem do Prazo. Extemporaneidade. Indeferimento liminar. Ratificação. Recursos.* 495

Recurso Ordinário nº 16/98, Acórdão nº 47/98 de 9 de Junho de 1998 — *Carreira Docente Universitária. Assistente Universitário. Contrato Administrativo de Provimento.* 501

Recurso Ordinário nº 17/98, Acórdão nº 49/98, de 16 de Junho de 1998 — *Empreitada de Obras Públicas. Caderno de Encargos. Recusa de Visto.* 513

Recurso Ordinário nº 20/97, Acórdão nº 38/98 de 28 de Abril de 1998 — *Pessoal Docente. Pessoal não Docente. Despesas com*

Pessoal. Universidade. Autonomia Universitária 529

Recurso Ordinário nº 22/98, Acórdão nº 54/98 de 30 de Junho de 1998 — *Acto público do concurso. Concorrentes. Propostas. Recusa de Visto. Contrato de Fornecimento.* 547

Recurso Ordinário nº 24/98, Acórdão nº 55/98 de 30 de Junho de 1998 — *Pessoal em Situação Irregular. Regularização de pessoal. Elementos Probatórios Novos* 563

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (3ª SECÇÃO)

Acórdão nº 4/98, de 25 de Fevereiro de 1998 — *Conduta Omissiva. Culpa. Infracção Financeira.* 573

Acórdão nº 2/98, de 21 de Janeiro de 1998 — *Despacho de Arquivamento. Isenção de Emolumentos do TC. Julgamento da Conta. Santa Casa da Misericórdia. Principio da Legalidade.* 581

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS 589

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO) 597

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (3ª SECÇÃO)... 623

PLENÁRIO GERAL 627

RELATÓRIOS DE AUDITORIA

Conclusões 631

CRÓNICA DA LEGISLAÇÃO

ÍNDICE DE TEMAS 655

ACTOS LEGISLATIVOS
Leis 675
Decretos-Leis 679
Decretos Legislativos Regionais 703

OUTROS ACTOS NORMATIVOS
Decretos Regulamentares 707
Decretos Regulamentares Regionais 708
Resoluções do Conselho de Ministros 712
Declarações de Rectificações 723
Portarias 724
Despachos Normativos 729
Resoluções da Assembleia Leg. Reg 730

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS
Avisos 735
Resoluções da Assembleia da República 736
Resoluções do Tribunal de Contas 737
Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça 738
Acórdãos do Tribunal Constitucional 739

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português --- Janeiro a Junho de 1998 771

ARQUIVO HISTÓRICO

O acesso aos documentos: elementos de reflexão
por Judite Cavaleiro Paixão e Maria Alexandra Lourenço 741

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas 789
Publicações periódicas 807
Índices de assuntos 813
Índices de autores 819

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)
Relatórios de Auditoria
Crónica da legislação seleccionada (sumários)
Arquivo Histórico
Notícias
Recensão Bibliográfica
Informação bibliográfica.

O Director

(Alfredo José de Sousa)

ESTUDOS

"A AUDITORIA INTEGRAL A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA SISTEMÁTICA"(*) (**)

Por: *Alfredo Augusto BARBBOSA*(***)

(* Tradução, publicação e reprodução autorizadas in Memorial del *Segundo Congresso Internacional de Auditoria Integral*, Buenos Aires, 1995.

(**) Tradução para a Língua Portuguesa efectuada por CPL – Consultores Profissionais de Línguas

(***) Gerente dos Departamentos Técnico e de Capacitação de Deloitte & Touche

INTRODUÇÃO

O Segundo Congresso Internacional de Auditoria Integral celebra-se sob o lema: "A Auditoria Integral perante o desafio da globalização". Ao tentar-se analisar o seu significado subjacente ocorre-nos uma série de implicações de profundo significado, que vamos tentar descobrir no presente trabalho.

O que pretendemos entender por globalização? Referimo-nos ao "ciberespaço" da Internet? Ao fluxo instantâneo de capitais especulativos por todo o mundo, que poderíamos chamar o Mercado Electrónico Global Instantâneo (MEGI)? Á necessidade de inserirmo-nos como comunidade económica num mercado mundial cada vez mais competitivo? Ás receitas dos gurus da qualidade total para poder subsistir nesse mercado supercompetitivo? Às telecomunicações instantâneas? A uma cultura planetária que arrasa com as particularidades das culturas locais? A tudo o já foi dito em conjunto?

Na verdade, estamos perante algo muito mais transcendente. Como refere Peter Drucker: "A cada período de poucos séculos na história do Ocidente produz-se uma súbita transformação. Atravessa-se uma "divisória". No espaço de algumas décadas, a sociedade reestrutura-se a si mesma, muda a sua visão do mundo, os seus valores básicos, a sua estrutur a política e social, as suas artes e instituições chave. Presentemente vivemos uma transformação assim. Está-se a criar uma sociedade pós-capitalista. Todavia, estamos ainda claramente no meio desta transformação; se nos deixarmos guiar pela História, não estará completa até ao 2010 ou 2020, mas o panorama político, económico, social e moral do mundo já terá mudado entretanto".

Isto é, na realidade, o que implica a globalização; a agonia de uma visão do mundo que nasceu há mais de 300 anos, cujos arquitectos foram Francis Bacon e Isaac Newton no aspecto científico; René Descartes e John Locke nos campos filosófico e político; e Adam Smith no aspecto económico.

Por outras palavras uma visão cósmica está a morrer e outra está em processo de desenvolvimento. Como estamos no meio do processo de transição, que pode durar várias décadas, encontramo-nos confusos. Crescemos com uma visão do mundo coerente com o antigo paradigma; mas, por outro lado, os novos processos políticos, económicos, sociais e culturais já não podem ser devidamente interpretados pelo paradigma que estamos a aban-

donar, precisamente pela sua cada vez mais reduzida capacidade explicativa. E estamos a estruturar aceleradamente um novo paradigma.

Este estado de terramoto das estruturas mentais que consideramos racionais dentro do velho paradigma está a afectar as organizações sociais derivadas dessas estruturas mentais, tais como o Estado e as empresas.

A tese do presente trabalho consiste em analisar de que forma a mudança da nossa visão do mundo influencia as nossas estruturas mentais racionais e de que maneira estas afectam por sua vez as estruturas sociais modernas fundamentais: O Estado e as organizações.

Pelo seu carácter transitivo, esta mudança também influencia as ciências da administração e, em particular, o "enfoque" e a metodologia da Auditoria Integral.

Mas para compreender cabalmente os motivos que consideramos que levarão paulatina mas inegavelmente à reformulação da Auditoria Integral, deveremos primeiro compreender a génese e desenvolvimento do processo de mudança da velha para a nova visão cósmica, do velho paradigma ao novo paradigma. E, por sua vez, de que forma essa mudança transforma o nosso conceito das organizações cujo desempenho efectivo e eficiente constitui, em definitivo, o objecto, a razão de ser da Auditoria Integral.

PRIMEIRA PARTE

DO UNIVERSO FECHADO AO UNIVERSO ABERTO

1. Do velho ao novo paradigma

Na actualidade, nos finais do século XX, as sociedades humanas começam a adquirir consciência colectiva, generalizada, de uma profunda transformação na forma de ver a realidade que começou a gerar-se lenta mas inexoravelmente em meados da segunda década da presente centúria. Até então, a visão cósmica em vigor era a desenvolvida por Newton e seus seguidores. O Universo era percebido como um mecanismo susceptível de ser conhecido através da análise exaustiva de cada uma das suas partes integrantes. Pela primeira vez na História, a humanidade tinha conseguido uma concepção do mundo que era operativa, que lhe permitia agir e influir sobre a realidade. A visão cósmica newtoniana deu origem ao racionalismo

e ao positivismo, o conhecimento "objectivo da realidade", próprio do século XIX e que estendeu os seus efeitos até ao século XX. Esta visão cósmica rendeu grandes frutos ao Homem. As suas consequências foram a Primeira e Segunda Revolução Industrial, a revolução tecnológica, mas também a poluição, a destruição do equilíbrio ecológico e o buraco na camada do ozono, que ameaçam colocar em perigo a vida da espécie no planeta.

As percepções sustentadas nesta concepção mecanicista afectaram os objectivos, conteúdos e metodologias de todas as ciências e as tecnologias derivadas das ditas ciências.

Em particular, as ciências da administração, não foram uma excepção à regra. Os métodos de fabrico idealizados por Taylor e Fayol nos princípios do século são uma prova disso. A linha contínua de montagem posta em prática por Henry Ford e magistralmente satirizada por Charles Chaplin em "Tempos Modernos" foi uma continuação natural do "enfoque" mecanicista e racionalista adaptado à produção de bens e serviços. Finalmente, o advento das estruturas organizáveis verticalistas e burocráticas, derivadas da organização militar, com os seus organigramas, manuais de funções e de procedimentos, os Sistemas de Controle Interno baseados na separação de funções e no controle por oposição de interesses, a restrição na circulação, manipulação e processamento da informação, terminam de configurar o quadro de situação que é consequência da evolução das ideias mecanicistas e racionalistas aplicadas às ciências da administração. Obviamente, dado que a Auditoria Integral é uma disciplina orientada para a análise crítica do funcionamento das organizações públicas e privadas, tanto nas suas manifestações externas (estados contabilísticos e cumprimento de leis e regulamentos) como no seu desenvolvimento interno (efectividade e eficiência), os seus objectivos e metodologias não podiam nem deviam subtrair-se ao que constituía o consenso no que respeitava a como estruturar as organizações e estabelecer o seu correcto desempenho operativo.

2. A Teoria Geral da Relatividade

Como dissemos no início, esta concepção do mundo começou a ser questionada na segunda década do século com o enunciado da Teoria Geral da Relatividade por Einstein. Esta teoria, a partir do estudo do "macroscópico", faz com que desapareça o absolutismo próprio da física newtoniana. Já não existem pontos de referência fixos. O dinâmico converte-se num conceito essencial quando Einstein descobre que a matéria não é mais do

que uma forma de energia e que o tempo e o espaço são mutuamente *inter-dependentes*.

3. A Teoria Quântica

Quase simultaneamente, a Teoria Quântica, através do estudo do "muito pequeno", o microscópico, desenvolve a ideia de *inter-relação*. O famoso físico Niels Böhr demonstra que as partículas materiais isoladas são abstracções, que as suas propriedades só se podem definir e observar através da sua interacção com outros sistemas. Também prova o *paradoxal* que é a realidade, que até então se julgava objectiva, através da dualidade partícula — onda que nos leva a ver os electrões, neutrões e protões comportando-se como ondas se fazemos uma experiência considerando que são ondas e como partículas se consideramos que são partículas. Noutras palavras, vemos o que, como experimentadores, queremos ver. Com a Teoria Quântica também surge o *princípio de incerteza* de outro grande físico, Heisenberg, que nos apresenta a impossibilidade de analisar uma partícula sem interferir no seu comportamento. Dito de outro modo, o observador e o observado estão indissoluvelmente inter-relacionados de forma que se influenciam um ao outro.

As consequências que as conclusões da Teoria Quântica tiveram sobre o pensamento filosófico do século XX são imensas. O modo de pensar próprio da visão cósmica newtoniana era linear, baseada no encadeamento de relações de causa-efeito "ad infinitum". Sobre a base desse modelo de pensamento podíamos actuar sobre as coisas e sobre os seres, modificando-os e influenciando-os. As coisas e os seres eram externos a nós, e portanto, realidades objectivas diferentes. Mas a Teoria Quântica, se não eliminou completamente, reduziu à sua mínima expressão tal modelo de percepção da realidade. Se a dualidade "observador-observado" está intimamente relacionada, qual é a causa e qual é o efeito? Podemos modificar o nosso ambiente sem nos modificarmos a nós ao mesmo tempo? A realidade parece estar configurada por uma rede de relações autoconsistente e autoregulada. Poderia argumentar-se, como efectivamente se fez, que dado que os fenómenos quânticos se produzem no mundo atómico, mais do que no microscópico, a incerteza inerente poderia ser ignorada por ser insignificante no mundo visível. No entanto, as últimas investigações demonstraram que isto não é assim. O incerto, o indeterminado, afecta os sistemas macroscópicos.

4. A Teoria Geral dos Sistemas

Sobre a base das duas teorias fundamentais da física do século XX, a da Relatividade e a Quântica, e a partir do estudo dos sistemas biológicos, um biólogo austríaco, Ludwig Von Bertalanffy desenvolveu a Teoria Geral dos Sistemas. A influência da chamada Nova Física sobre o pensamento de Von Bertalanffy é explícita, visto que sustenta que "...o conceito de *sistema* constitui um novo *paradigma*... contrastando com as 'leis cegas da natureza' da visão mecanicista do mundo...com uma visão organísmica do 'mundo como uma grande organização'". Por *paradigma*, Von Bertalanffy quer significar "um conjunto de realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante certo tempo, proporcionam modelos de problemas e soluções a uma comunidade científica", utilizando a definição cunhada por Thomas S. Kuhn no seu livro "A estrutura das revoluções científicas".

Desde a sua enunciação, a Teoria Geral dos sistemas tem recebido profunda e pormenorizada atenção por parte dos estudiosos das organizações. Muitos dos seus desenvolvimentos conceptuais foram analisados e ampliados por autores como Johnson, Katz, Ronsenzweig, Hall, Timms e Antony, se bem que nem sempre com êxito, já que o mesmo Von Bertalanffy enfatiza o sentido humanista da teoria por ele desenvolvida, advertindo para o desvio do pensamento de alguns teóricos dos sistemas orientados de forma mecanicista.

Baseando-se uma vez mais na física, Von Bertalanffy recorre ao conceito de *entropia*, próprio da termodinâmica. A Lei da Entropia ou Segunda Lei da Termodinâmica implica que toda a energia de um determinado sistema se move de um estado ordenado para outro desordenado. No entanto, diz Von Bertalanffy, é preciso distinguir entre sistemas fechados e sistemas abertos. Todos os sistemas biológicos são sistemas abertos. O que é que isto que implica? Que em tais sistemas não só temos produção de entropia devida a processos irreversíveis do ponto de vista físico mas também entrada de entropia que pode ser negativa. Em palavras mais simples, os sistemas abertos entregam energia ao ambiente e tomam energia deste. Desta forma, os sistemas biológicos conseguem evitar o aumento de entropia e podem desenvolver-se até estados de ordem e organização crescentes. Portanto, nos sistemas viventes a principal preocupação é o *fluxo de energia.*

5. A Teoria das Estruturas Dissipáveis

A partir da Teoria Geral dos Sistemas, o prémio nobel Ilya Prigogine enunciou a Teoria das Estruturas Dissipáveis, que são precisamente aquelas que constituem um todo *fluente* altamente organizado mas sempre em processo. Um exemplo simples de estrutura dissipável é constituído por um remoinho no curso de um rio ou riacho. A própria existência do remoinho depende de um determinado fluxo de entrada e de saída de água; na medida que o fluxo se detenha, o remoinho deixará de existir. Isto implica que quanto mais complexa é uma estrutura dissipável tanto mais energia se requer para manter as suas conexões. Como as conexões só se podem manter sobre a base de um fluxo de energia, o sistema está sempre em estado de *fluidez*. Quanto mais coerente é a estrutura tanto mais instável será. Esta instabilidade é a chave da transformação. A dissipação da energia, portanto, cria a potencialidade de um novo e repentino ordenamento.

A Teoria das Estruturas Dissipáveis esta longe de ser meramente académica. Prigogine pôde formular matematicamente o desenvolvimento de tais estruturas. Tal matemática aplicou-se ao desenvolvimento urbano e às flutuações do mercado financeiro, o Departamento de Trânsito dos Estados Unidos , usa-a para predizer padrões de trânsito; os sociólogos empregam a teoria para descrever mudanças sociais, etc.

6. A Teoria do Caos.

Tínhamos visto como na concepção mecanicista newtoniana a percepção da realidade era linear como consequência do encadeamento lógico e sequencial das relações de causa – efeito. Esta visão cósmica tinha a sua correspondente formulação matemática nas chamadas equações lineares. Apesar de se conhecerem as equações não lineares, estas não poderiam ser resolvidas pelos métodos matemáticos disponíveis no século XIX e na primeira metade do século XX.

Mas, actualmente, o desenvolvimento dos computadores de altíssima velocidade permitiu aos investigadores apresentar graficamente os resultados das equações não lineares. A iteração, milhões de vezes, de determinadas equações não lineares revelou uma gama de assombrosas propriedades matemáticas, e teve como resultado o facto de que estas propriedades reflectem algumas das mudanças que acontecem no nosso mundo real. Incluindo diversos valores em equações não lineares, os cientistas da Teoria Geral dos Sistemas podem visualizar os efeitos que diversas políticas e

estratégias teriam sobre a evolução das cidades, o crescimento de uma empresa ou o funcionamento de uma economia. Usando modelos não lineares, é possível localizar potenciais pontos de pressão crítica nos ditos sistemas. Em tais pontos de pressão, uma mudança pequena pode produzir um impacto desproporcionadamente grande. Esta propriedade, pela qual uma alteração aparentemente não significativa afecta significativamente um sistema, fez com que este novo ramo das matemáticas seja denominado Teoria do Caos. No entanto, a teoria demostrou que o caos (desordem) originado num sistema aberto não é absoluto mas sim que constituía a outra face da ordem e tem evidenciado uma propriedade fundamental dos sistemas abertos, a auto-referência ou "autopoiesis", pela qual o sistema evolui mas não perde a sua identidade essencial. Com efeito , nos gráficos computadorizados das iterações das equações não lineares pode logo observar-se um certo período de desordem, uma tendência à auto-organização, já predito pela Teoria das Estruturas Dissipáveis, que se manifesta em razões de atracção chamadas **atractores**.

Definitivamente, o que as matemáticas do caos mostram é que os sistemas abertos são estruturas dinâmicas, auto–organizáveis, auto–referenciais que necessitam da desordem (caos) para evoluir e manter o seu fluxo de energia (entropia) constante. Rigorosamente, não poderia ser de outra forma, dada a permanente flutuação do ambiente onde se movem estes sistemas abertos.

7. Os fundamentos do novo paradigma

O efeito conjunto destas descobertas científicas faz com que as sociedades humanas estejam a reorganizar de um modo revolucionário os seus modos de ver a realidade devido ao facto de que a partir de muitas disciplinas está a reconhecer-se uma "crise de percepção". A mudança do velho para o novo paradigma gera mudanças na forma de pensar e no sistema de valores. Segundo Eduardo Kastika, estas mudanças são:

- Mudanças na forma de pensar.
  - ⇒ Do racional ao intuitivo.
  - ⇒ Da análise à síntese.
  - ⇒ Da redução ao holismo.
  - ⇒ Do linear ao não linear.

- Mudanças no sistema de valores.
  - ⇒ Da expansão à conservação.
  - ⇒ Da quantidade à qualidade
  - ⇒ Da competência à cooperação.
  - ⇒ Do domínio e do controle à identificação e a participação.

Estas mudanças, afirma Kastika, fazem com que devamos ver as organizações como um todo fluente, como redes por onde circula energia (ideias, projectos, propostas, informação, símbolos, imagens). Na segunda parte analisaremos de que maneira se manifesta o novo paradigma organizacional.

SEGUNDA PARTE

AS ORGANIZAÇÕES COMO SISTEMAS ABERTOS

1. Considerações preliminares

As descobertas da física quântica, da Teoria Geral dos Sistemas, as estruturas dissipáveis e as matemáticas do caos, ao serem consideradas no seu conjunto, revelam-nos um universo muito diferente daquele que costumamos imaginar; o que nos foi ensinado na escola e na universidade. Ainda hoje a nossa forma de pensar, e a de muitas ciências, está impregnada da visão mecanicista, fraccionada, do paradigma newtoniano. De acordo com o processo descrito por Kuhn, tal paradigma está em processo de ser substituído por outro.

Estas são, em nosso entender, as profundas conotações da denominada "globalização". Estamos a começar a perceber um mundo diferente daquele que nos ensinaram. Ao mudar a nossa perspectiva, existem factos que antes passavam desapercebidos e que agora são significativos. Sobre isso, diz Roberto Martínez Nogueira:

"...As coisas não dizem o que são, apenas que o contexto atribui o significado: o texto lido a partir o contexto...". Aqueles que fomos educados sob a visão do velho paradigma estamos obrigados a desaprender o aprendido e voltar a aprender novas perspectivas. O território continua a ser o mesmo. Mudámos os mapas. E estes novos mapas são mais ricos em pormenores e mostram-nos um conjunto de inter–relações que antes não suspeitávamos que existiam.

Estamos a passar de uma visão fraccionária da realidade para uma visão holistica. E nesse novo contexto o nosso papel como indivíduos é muito mais activo e muito mais significativo que no antigo paradigma. O problema é que ainda não sabemos muito bem o que fazer com o novo papel que nos cabe desempenhar e recentemente estamos a desenhar ferramentas que nos sirvam para poder agir com racionalidade neste novo mundo que se nos revela. O racionalismo morreu; mas não a racionalidade. O que sucede é que nos vemos obrigados a integrar a esfera da racionalidade num conjunto mais amplo de funções da nossa mente, tais como a intuição, a imaginação activa e a criatividade.

Um repto básico, diz Drucker, é o do tamanho que devem atingir as organizações. Num sistema mecânico (newtoniano), a maior eficácia obtém-se aumentando a escala. Ser maior é melhor. Mas não sucede assim com os sistemas biológicos, nos quais o tamanho é consequência da função. De maneira similar, numa sociedade baseada na informação, o tamanho passa a ser uma função e uma variável dependente, mais que uma invariável independente. De facto, as características da informação implicam que o tamanho eficaz mais reduzido possível seja o melhor. Por isso, as organizações do novo paradigma serão reduzidas em tamanho, com poucos níveis de autoridade e terão tendência para a descentralização.

De facto, estamos a abandonar, afirma Drucker, a veneração pelo maior que caracterizou o pensamento organizacional de três quartas partes do século.

A partir da perspectiva de Drucker, a própria informação é analítica e conceptual. Mas a informação, incorporada no código genético, é o princípio organizador de todo o processo biológico. Contudo, o processo biológico não é analítico.

Num fenómeno mecânico, o conjunto é igual à soma das suas partes e consequentemente susceptível de ser compreendido através de análise. Os fenómenos biológicos são, em todo o caso, conjuntos, mas diferem da soma das suas partes. A informação é em definitivo conceito, mas o significado não o é: é percepção. Num universo biológico (o do novo paradigma) a percepção ocupa um lugar central.

Estamos, pois, diz Drucker, a começar a ir muito mais além do computador para chegar à percepção. A análise continuará a ser útil e necessária mas subordinada à holistica da percepção. Definitivamente, a mudança de uma concepção mecânica do universo para uma biológica e, por isso, sistemática, requererá possivelmente uma nova síntese filosófica, ainda por vir.

Em função do que foi dito, consideramos que as ciências da administração ainda não incorporaram, pelo menos significativamente, o processo de mudança que descrevemos. Estamos recentemente a tomar consciência da mudança de paradigma que está a impregnar todas as ciências. Mas ainda não possuímos ferramentas adequadas para agir com racionalidade nesse novo cosmos organizacional que se nos apresenta. Estamos a aperceber-nos de que as organizações são sistemas abertos, auto-organizáveis, mas temos medo de perder o controle sobre os processos de decisão sem nos precavermos para o facto de que as organizações, por si mesmas, paulatinamente ficarão fora do nosso controle.

2. Da organização newtoniana à organização quântica

No seu livro "Liberation Management", Tom Peters diz textualmente: "...chegou o momento de analisarmos seriamente as incidências da mecânica quântica sobre as organizações. Pelo menos, deveríamos preocupar-nos pela nossa persistente devoção aos modelos de estrutura de organização newtonianos..."

Por seu lado, Margaret J. Wheatley, no seu livro "A liderança e a nova ciência" diz: "...a ciência mudou. Se vamos continuar a servirmo-nos das ciências para criar e dirigir as organizações, para desenhar a investigação e para formular hipóteses sobre desenho organizacional, planificação, economia, humanidade e processos de mudança... o mínimo que podemos fazer é basear o nosso trabalho na ciência do nosso tempo... Se a física do nosso universo revela a primazia das relações, resta alguma dúvida de que estamos a reconfigurar as nossas ideias quanto à direcção de empresas em termos relacionais?...O nosso conceito das organizações está a afastar-se das criações mecanicistas que floresceram na idade da burocracia... Estamos a começar a reconhecer as organizações como sistemas, interpretando-as como "organizações de aprendizagem" e acreditando-as com certo tipo de capacidade auto-renovadora".

Em relação à Teoria do Caos, Wheatley diz: "...um sistema é definido como caótico quando não se pode predizer a sua próxima ubiquação... O mais caótico dos sistemas jamais ultrapassa certos limites, permanece contido por uma forma que podemos reconhecer como o atractivo estranho do sistema".

Em relação ao conceito de controle nas organizações, Wheatley sustenta: " Enquanto temos ansiado pela ordem nas organizações, temos fra-

cassado na compreensão da sua verdadeira natureza...Temos criado problemas nas organizações por confundir controle com ordem...Se as organizações são máquinas, o controle resulta necessário. Se as organizações são estruturas de processos, então procurar o controle através de estruturas permanente é suicídio... a nossa crença de que controlamos as nossas organizações pelas estruturas que lhes impomos...é míope...é duro abrir-nos a um mundo realmente em ordem. Na vida a questão não é o controle mas sim a conectividade dinâmica '(Jantsch)'".

As organizações, diz Wheatley, são uma rede complexa de relações entre os indivíduos que as compõem, que por sua vez interagem com o seu contexto e se, como diz Drucker, o fundamental nas organizações é o conhecimento, então o livre fluxo da informação é essencial para que o sistema que é uma organização possa desenvolver plenamente as suas funções de auto–organização.

Nas organizações do novo paradigma é fundamental o sentimento de "pertença". Com esse termo referimo-nos ao investimento emocional que desejamos que tenham os empregados nas suas tarefas. A pertença descreve os vínculos pessoais com a organização. O sentimento carregado de emoção que pode inspirar a gente. Mas esse sentimento de pertença não se pode gerar mediante uma ordem proveniente do máximo nível hierárquico. Tem a ver com o compromisso, com a participação activa que cada um dos membros da organização tem em relação aos projectos em curso.

A partir do novo paradigma, sustenta Wheatley, estamos a começar a ver organizações que se encaminham para obter as propriedades de auto-organização e auto-renovação próprias dos sistemas biológicos. Estas organizações evitam estruturas rígidas ou permanentes desenvolvendo em troca a capacidade para responder com grande flexibilidade às mudanças internas e externas.

A auto-referência é o que facilita a mudança ordenada em meios turbulentos. Nas organizações humanas um claro sentido da identidade é a fonte real da independência do meio. Paradoxalmente, diz Jantsch, a dinâmica natural de simples estruturas dissipáveis ensina o princípio optimista que tendemos a rechaçar no mundo humano: maior liberdade na auto-organização conduz a maior ordem.

Isto leva-nos segundo Wheatley, a outro paradoxo: as duas forças que sempre colocámos em oposição recíproca — liberdade e ordem — resultaram pares na geração de sistemas autónomos viáveis e ordenados. Na verdade, a partir do novo paradigma, não pode haver ordem sem liberdade e vice-versa.

Podemos citar um terceiro paradoxo: sob certas condições, quando o sistema está longe do equilíbrio (recordemos que equilíbrio desde o ponto de vista termodinâmico representa a morte térmica), os indivíduos criadores podem conseguir um impacto enorme. Trata-se da presença de uma flutuação solitária que é amplificada pelo sistema, num todo de acordo com os modelos matemáticos não lineares dos processos caóticos que são imensa maioria na natureza. Este fenómeno, típico dos modelos matemáticos não lineares que analisam as variações meteorológicas, é denominado "efeito borboleta", visto que o ar deslocado por esse insecto pode destabilizar o modelo.

Dado o suposto do "efeito borboleta", se as amplificações aumentaram até ao nível em que o sistema se encontra na sua máxima instabilidade, o futuro deste encontra-se completamente aberto. Nada pode predizer que caminho evolucionário tomará. Exceptuando o cumprimento do princípio de auto-referência, o sistema não tem um curso predeterminado.

É fundamental respeitar o principio de auto-referência. No mundo das estruturas auto-organizáveis tudo é aberto e susceptível de mudança. Mas a mudança não é caprichosa ou incoerente.

Se um sistema aberto procura estabelecer o equilíbrio e estabilidade através de obstruções da criatividade e das mudanças locais, cria as condições que ameaçam a sua sobrevivência. O mundo das estruturas dissipáveis é rico em sabedoria de como trabalha o mundo, de como a ordem é sustentada pelo crescimento e pela transformação.

Não notámos a informação como estrutura, continua dizendo Wheatley, devido a que tudo no nosso ambiente são formas físicas que podemos ver e tocar, pelo que confundimos a estrutura do sistema com a sua manifestação física. Não obstante, o sistema real, que dura e se desenvolve, é energia. A matéria flui através dele assumindo diferentes formas necessárias... Num universo em constante desenvolvimento dinâmico, a informação é o ingrediente fundamental, a fonte-chave da estruturação, ou seja do processo de criação de uma estrutura. A informação é única como recurso por sua capacidade para se auto-regenerar. Enquanto exista quem envie e quem recebe uma mensagem unida num contexto, abundará a fertilidade. Tudo o que se precisa é liberdade de circulação para garantir novos nascimentos. Na realidade, o maior gerador de informação é o caos... Evidentemente, isto é o que mais tememos. Não temos nenhum desejo de permitir que a informação se desperdice por falta de controle, deixando-a procriar promiscuamente sob qualquer forma, para criar o caos... Mas se a informa-

ção deve funcionar como uma fonte autogeradora de vitalidade organizacional, deveremos abandonar a nossa roupagem negra de controladores e confiar nos princípios de auto-organização...

Estas reflexões que apresenta Wheatley sobre a natureza e função da informação explicam a natureza holográfica da organização sistemática.

Na holografia a informação de fase de cada região do objecto regista-se em toda a placa holográfica. Assim, se se perde uma parte da placa, conserva-se a imagem total. Numa palavra, cada ponto da placa pode reproduzir a imagem total, se bem que com menos nitidez.

Fazendo uma analogia com a organização, o livre fluxo de informação converte-a em holográfica, de forma tal que cada sector participa do total da informação disponível, se bem que com menor grau de pormenor que o conjunto. Esta característica é a que lhe dá a organização concebida como um sistema de auto-organização de grande flexibilidade e capacidade de mudança e adaptação, além de um alto nível de criatividade.

Por outro lado, como foi revelado nas matemáticas do caos, na natureza não é necessária demasiada informação para criar novas e interessantes estruturas. Pelo simples recurso da iteração, a informação simples pode tornar-se complexa apenas realimentando-se de si mesma. A mera repetição liberta a complexidade escondida, dando acesso à potencialidade criativa.

Voltando à Teoria do Caos, é interessante comentar o que Wheatley diz sobre o particular. Como já dissemos, caos é o estado final nos movimentos de um sistema afastado da ordem. Mas no reinado do caos, onde todas as coisas deveriam separar-se, o atractor começa a representar o seu papel. Um atractor é um receptáculo de atracção, uma área apresentada pelo computador em estrutura espacial à qual o sistema é magneticamente atraído e impulsionado até uma forma visível. Como dizem os especialistas, o caos é ordem sem previsibilidade. Por isso, quando o caos irrompe jamais excederá os limites do seu atractor. A este respeito, Jorge Etkin sustenta que "... A desordem não resiste à mudança mas também a impulsiona ... Devemos revalorizar a ideia da desordem criativa, da desconstrução..."

Surge das considerações anteriores que, em todos os níveis, a natureza parece semelhante a si mesma. E em função do apresentado por Jantsch sobre a existência de estruturas dissipáveis incluídas dentro de outras estruturas dissipáveis, é altamente provável que os princípios que a natureza utiliza para criar a sua diversidade infinita sejam aplicáveis às organizações humanas.

Do ponto de vista do *management*, os gerentes deverão entender que têm pessoas a trabalhar com eles e não para eles; que o trabalho faz-se através de seres humanos como eles, cada um com fortes desejos de reconhecimento e de participação. Quanto maior for o seu sentimento de pertencer à organização tanto maior será o seu rendimento. Nesse sentido, julgo relevante destacar que as técnicas manipuladoras tendentes a conseguir essa adesão com atitudes, que no fundo, pretendem manter o controle e a autoridade hierárquica vertical sobre os indivíduos, tarde ou cedo terão de fracassar em função das resistências que toda manipulação finalmente provoca.

TERCEIRA PARTE

PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO DA AUDITORIA INTEGRAL E SUAS FERRAMENTAS

1. Porque é necessária a reformulação?

A tese do presente trabalho é, como já se expressou "in extenso" na primeira e Segunda partes, que estamos a meio do processo de mudança de uma visão do mundo, o paradigma newtoniano, para outra, o paradigma quântico. E, porque estamos imersos nesse processo, torna-se difícil ter uma perspectiva adequada das consequências que tal mudança implica. Utilizando as palavras de Peter Drucker, o próximo século já aqui está e, inclusivé, encontramo-nos já bastante mergulhados nele. Não conhecemos as respostas mas conhecemos os factos.

E perante a magnitude das transformações que se estão a produzir, caracterizadas colectivamente sob o conceito da "globalização", o mínimo que podemos fazer é perguntarmo-nos: E agora?, Para onde vamos?, Quais são as linhas de acção a seguir?, Em que medida os conceitos e as técnicas que temos vindo a aplicar continuarão em vigor?

No nosso critério, apesar destas interrogações serem totalmente pertinentes, a relativamente tranquilizadora perspectiva que observamos é que tais interrogações irão sendo respondidas ao longo de um período de tempo bastante longo. Efectivamente, julgamos que a posição correcta do auditor integral perante quem requerer os seus serviços será a de continuar a aplicar a curto prazo os métodos e técnicas até hoje desenvolvidos. Mas, ao mesmo tempo, os profissionais da Auditoria Integral deverão desenvolver linhas de

investigação que estejam orientadas à adequação de algumas das ferramentas disponíveis, à provável descontinuação de outras das ditas ferramentas e, fundamentalmente, ao desenvolvimento de novas metodologias e de novos instrumentos mais aptos para se enquadrarem na nova concepção organizacional.

Este papel duplo do auditor integral não é fácil de levar adiante, mas é indubitavelmente necessário cada vez que a mudança de paradigma tiver, e terá, consequências profundas sobre a realidade da organização.

Isto irá levar-nos obrigatoriamente a desenvolver ferramentas de análise muito mais elaboradas que as de que actualmente dispomos. Far-se-á indispensável o "enfoque" interdisciplinar. Pelo que vimos, deveremos utilizar ferramentas matemáticas que, até ao presente, não tínhamos em consideração, visto que os modelos dos sistemas abertos que são as organizações respondem a equações não lineares.

Por outro lado, se a organização, em tanto sistema aberto, opera holisticamente, que validade terá o estudo analítico das suas partes integrantes se, ao mesmo tempo não dispomos de ferramentas para conhecer e avaliar as interacções dessa parte com o resto do sistema?.

Outra interrogação que surge de imediato é que, se as organizações se convertem, como tudo indica, em acumuladores de conhecimento, a administração dos recursos humanos e a psicologia do comportamento passarão para o primeiro plano. O "enfoque" interdisciplinar requererá indubitavelmente a incorporação de psicólogos de organização. As interacções entre os indivíduos da organização passarão a ser aspectos fundamentais a ter em consideração para o trabalho do auditor integral. E os modelos sustentados nas matemáticas do caos deverão ajudar-nos a identificar os indivíduos que se constituem nos atractores em redor dos quais a organização cumpre com o principio de auto-referência.

Finalmente, diremos que deveremos aceitar que os novos modelos que iremos desenvolver, ainda usando ferramentas matemáticas, não nos permitirão fazer predições. Mas indicar-nos-ão em que etapa do seu desenvolvimento está a organização em tão grande sistema, quais serão os caminhos prováveis que seguirão na sua evolução, e deveremos efectuar as nossas recomendações num todo coerente com as características intrínsecas da estrutura organizacional objecto do nosso estudo.

2. A Auditoria Integral e os processos

Uma das teses deste trabalho é que o processo de transformação da organização "newtoniana" em "sistémica" deverá ser necessariamente gradual e, em boa medida, paralela à renovação de geração. As novas gerações estão mais receptivas às novas ideias, estão menos comprometidas com o "statu quo" tanto em termos materiais como de prestígio. Isto é consistente com a descrição que T.S. Kuhn faz da mudança de paradigma.

Por isso, consideramos que, no mais ou menos longo período de transição até ao novo paradigma, devemos utilizar "enfoques" e ferramentas que estejam orientadas para a nova concepção organizacional, sem prejudicar que aqueles e estas devam ser revistos e adaptados todas as vezes que for necessário.

Uma das principais ferramentas de que dispomos actualmente é a análise dos processos organizacionais. No seu livro "Melhoramento dos processos da empresa", H. James Harrington diz que a maioria dos processos fluem horizontalmente. Esta precisão de Harrington é consistente com as características do novo paradigma de organização, cada vez que este propugna organizações mais achatadas com não mais de três níveis de decisão. Isto contrasta notoriamente com as pirâmides hierárquicas das organizações "newtonianas". Neste sentido, Harrington sustenta que um fluxo de trabalho organizacional, combinado com uma organização vertical, gera muitos vazios e justaposições, e estimula a sub-optimização, o que produz um impacto negativo sobre a eficiência e efectividade do processo.

Harrington propõe uma metodologia para a detecção dos processos principais baseada nas expectativas do cliente ou utilizador das agencias e repartições estatais. Os passos propostos por Harrington são os seguintes:

a) Conhecer os requerimentos do cliente ou utilizador externo.
b) Avaliar a importância dos processos da organização.
c) Avaliar as oportunidades de melhoramento.
d) Seleccionar os processos críticos.

Um passo fundamental nesta metodologia consiste em definir os limites inicial e final do processo, isto é, onde começa e onde termina. A partir do ponto de vista da organização como sistema, esta delimitação será sempre mais ou menos arbitraria cada vez que aquela abarca um complexo labirinto de processos interactivos, interligados e/ou sequenciais.

Do mesmo modo, o gráfico do processo mais ou menos arbitrariamente delimitado irá ajudar-nos na visualização analítica do fluxo de in-

formação. No entanto, até ao presente, as técnicas de gráficos mais vulgarmente utilizadas são lineares. Provavelmente, deveremos desenvolver novas técnicas gráficas que nos permitam reflectir com maior precisão os fluxos não lineares.

Um dos três conceitos fundamentais da Auditoria Integral é o denominado *value for money*. A este respeito, Harrington postula três medidas principais a ter em conta na análise de cada processo :

a) Efectividade: o grau até ao qual os outputs do processo ou subprocesso satisfazem as necessidades e expectativas dos seus clientes ou utilizadores.
b) Eficiência: o ponto até ao qual os recursos se minimizam e se elimina o desperdício na procura de efectividade.
c) Adaptabilidade: a flexibilidade do processo para dirigir as expectativas futuras e cambiantes dos clientes ou utilizadores.

Por sua vez, para o efeito de avaliar o desempenho de um determinado processo através das três características enunciadas anteriortemente, torna-se imprescindível ao auditor integral estabelecer critérios de avaliação "ad hoc" pelos quais pode avaliar as condições observadas. Ao contrário da auditoria dos estados contabilísticos, a Auditoria Integral deve desenvolver os seus próprios critérios de medição para cada caso em particular.

3. A Auditoria Integral e o caos

Como nos demonstra a Teoria do Caos, este traz dentro de si o germe da ordem. Ou seja, dado um determinado sistema, este enfrenta a mudança gerando o caos, sustentado apenas na sua capacidade de auto-organização. Como já vimos, o sistema tem como único parâmetro a auto-referência e em cumprimento desse princípio gera atractores que voltam a dar-lhe uma estrutura ordenada. Esta flutuação entre caos e ordem, entre ordem e caos, é característica dos sistemas biológicos e parece sê-lo de todos os sistemas do universo.

Seguindo esta linha de pensamento, o auditor integral deverá considerar a possibilidade de recomendar a sementeira de "sementes do caos" nas organizações newtonianas. Esta injecção de elementos caóticos numa organização altamente estruturada e, por isso, burocrática, dotá-la-á de capacidades criativas impossíveis de serem autogeradas por este tipo de organização.

Nesse sentido, Tom Peters e Nancy Austin afirmam que, dado que o mundo é complexo, desordenado e caótico, o único meio para inovar é a experimentação permanente. Sendo assim, que a experimentação constante é o único antídoto contra o caos (nós diríamos que funciona como atractor), são necessários experimentadores, campeões e equipas de "skunks" (literalmente, canalhas, aldrabões). Para isso, há que lhes oferecer um ambiente onde se possam expandir e multiplicar, ou seja, criar o contexto não conformista que constitui o privilégio das organizações inovadoras.

A partir desta perspectiva, Peters e Austin insistem sobre o facto de que a inovação é um processo caótico, apesar da irresistível atracção que sobre todos nós exerce a planificação racional (um vício cartesiano, diríamos nós).

A contribuição mais notável das equipas de "skunks", prosseguem Peters e Austin, é a rapidez com que realizam os projectos.

Segundo as investigações que Peters e Austin efectuaram entre as empresas mais inovadoras, o principal é conseguir que entre 10 e o 30% dos empregados se transformem em campeões de novos projectos. É importante esclarecer que o facto de que a desordem seja um dos atributos essenciais da inovação não quer dizer em nenhum caso que o pensamento e a acção devam ser vigaristas ou de má qualidade. No entanto, para gerir a inovação há que respeitar a realidade do processo inovador: a necessidade de infinitas provas, de numerosos fracassos, de muitos intercâmbios e de milhões de acções. Paralelamente, há que cultivar certa falta de respeito em relação a autoridade central e a instituição.

4. As ferramentas da Auditoria Integral

4.1 As ferramentas actualmente disponíveis

Este trabalho seria puramente especulativo e teórico se, pelo menos, não enunciasse algumas das ferramentas de que actualmente dispõe o auditor integral para cumprir com o seu encargo. Visto que, pela sua natureza, a Auditoria Integral requer qualidades próprias do consultor de *management*, muitas das ferramentas que serão descritas aqui são próprias da disciplina de gestão. Mas é obvio que o auditor integral, em tanto examinador crítico de uma determinada estrutura de organização deve ter um profundo conhecimento das técnicas utilizadas pelo *management* para gerir os processos.

Feita esta ressalva, passaremos a enumerar algumas das ferramentas que podem ser úteis ao auditor integral. Provavelmente, no futuro, muitas delas deverão ser revistas ou adaptadas para a sua melhor adequação ao novo paradigma organizacional. Na bibliografia consultada, mencionada no final deste trabalho, poderá encontrar-se uma descrição detalhada de cada um dos temas aqui enunciados.

a) Métodos para o desenvolvimento da criatividade e para a solução de problemas:
   - "*Brainstorming*" ou tempestade de ideias.
   - Método Delphi
   - Cinética
   - *Mindmapping* (mapas mentais)
   - O pensamento lateral

b) Ferramentas básicas para o melhoramento dos processos:
   - Diagramas de causa e efeito
   - Gráficos de Pareto
   - Histogramas ou distribuições de frequência
   - Diagramas de dispersão
   - Diagramas de fluxo
   - Diagramas de bloco
   - Diagramas de fluxo funcional
   - Diagramas de fluxo funcional da linha do tempo
   - Diagrama de fluxo geográfico
   - Medição do trabalho administrativo
   - Gráficos de trabalho em equipa
   - Cartas de processo
   - Técnicas de entrevistas
   - Análises de custos e tempo do ciclo.
   - Métodos para a eliminação das actividades sem valor agregado

c) Ferramentas complexas para o melhoramento dos processos:
   - Técnica de avaliação e revisão de programas (PERT)
   - Análise de valor.
   - Benchmarking (níveis de referencia)
   - Custo da Má Qualidade (CMQ)
   - Desdobramento da Função de Qualidade(DFQ)

4.2. As ferramentas futuras da Auditoria Integral

Este trabalho estaria incompleto se não se tentasse, pelo menos, evidenciar quais são as principais linhas de investigação actualmente em curso, tendentes ao desenvolvimento de ferramentas úteis para conseguir uma aproximação racional à nova concepção holistica, sistémica das organizações.

Neste sentido e em jeito de comentário, é fundamental enfatizar que o novo paradigma apresenta-nos um universo aberto, onde predominam as múltiplas inter-relações próprias de uma estrutura reticular, onde a não linearidade é a regra e na qual as relações causa – efeito lineares são a excepção. Depois de Kuhn, encontramo-nos num mundo diferente daquele que antes conhecíamos. E neste mundo já não há segurança, nem absoluta nem relativa. O que predomina é a incerteza, que não se deve confundir com o azar. Enquanto que o azar é a incerteza mensurável com a ajuda do conceito de probabilidade, a incerteza em si implica o desconhecimento das leis da probabilidade das variáveis que se devem ter em conta para o conhecimento racional de determinado fenómeno.

— Álgebra de números e conjuntos imprecisos.

A respeito, a ciência matemática tem vindo a desenvolver um interessante e pouco difundido corpo teórico que hoje está a tomar vital importância para a análise de sistemas caóticos; a álgebra de conjuntos imprecisos. A matemática imprecisa dispõe de uma forma natural de tratar problemas em que a fonte de imprecisão é a falta de critérios nítidos de pertença a uma classe.

A aplicação da álgebra imprecisa está longe de ser abstracta e de interesse meramente teórico. De facto, desenvolveram-se métodos para a sua aplicação nos processos organizacionais.

No seu livro "Técnicas operativas de gestão para o tratamento da incerteza", Arnold Kaufmann e Jaume Gil Aluja mostram de que forma se podem desenvolver e aplicar técnicas baseadas na teoria dos erros, dos intervalos de confiança, dos números e conjuntos imprecisos.

Entre as técnicas quantitativas de gestão descritas pelos autores encontram-se o método "branch and bound" com dados incertos, o PERT com dados incertos, programação linear com dados incertos, jogos rectangulares com lucros incertos e múltiplos critérios, etc. Por sua vez, entre as aplicações de tais técnicas a problemas de gestão, podemos citar o orça-

mento base zero impreciso, critérios para a selecção de pessoal, gestão de investimentos com números imprecisos, curvas de sobrevivência imprecisas, determinação de efeitos esquecidos, etc.

No entanto, e sem deixar de considerar a grande utilidade que estas novas técnicas terão no futuro, consideramos fundamental enfatizar que todas são ferramentas colocadas ao serviço da percepção treinada do auditor integral especializado. Ou seja, a *expertise*, como é designado pelos estado-unidenses, é essencial e indispensável. Nenhuma técnica nem nenhum computador pode substituir a mente treinada, capaz de captar instantânea e globalmente as múltiplas relações subjacentes num determinado processo.

Por isso, as técnicas que descrevemos serão mais ou menos úteis, mais ou menos efectivas e eficientes, na medida em que possam processar dados ou conjuntos imprecisos de dados obtidos por auditores integrais especializados integrados em grupos multidisciplinares formados por contabilistas, licenciados em Administração, Engenheiros, psicólogos de organização, etc. Só a sinergia gerada por tais equipas permitirá enfrentar com sucesso as incertezas que nos suscitam as organizações como sistemas abertos.

— Dinâmica de Sistemas.

A ideia da Dinâmica de Sistemas começou com o engenheiro Jay Forrester. Desde a fundação do Grupo de Dinâmica de Sistemas do MIT, Forrester e seus colegas ensinaram diversas empresas e entidades municipais a abordar os problemas administrativos através de modelos não lineares. Em negócios e em economia, os modelos teóricos utilizados para a planificação têm tradicionalmente sido lineares. Mas os modelos lineares são pouco confiáveis para as predições. A resposta da Dinâmica de Sistemas consistiu em tornar não linear a essência de um modelo e tirar ênfase à predição.

Os modelos não lineares diferem dos lineares em diversos sentidos. Em vez de tratar de deduzir todas as cadeias de causalidade, o especialista procura nódulos onde se unem as linhas de realimentação e procura capturar a maior quantia possível linhas importantes na "imagem" do sistema. Em vez de desenhar o modelo para que faça um prognóstico de acontecimentos futuros, o especialista não linear contenta-se com perturbar o modelo, verificando diversas variáveis, para aprender sobre os pontos críticos do sistema e sua homeostasia (resistência à mudança). O especialista não procura controlar o sistema complexo através da quantificação e do

domínio da causalidade; quer agudizar as suas "intuições" sobre o funcionamento do sistema para interagir com ele mais harmoniosamente.

O emaranhado de linhas de realimentação é frequentemente de grande complexidade, mas o computador pode manipular isso. Atribuem-se equações não lineares às linhas, para indicar a avalanche de acontecimentos que se produzem consoante se incrementam ou diminuem os valores. O que se exclui deliberadamente do modelo são os dados "históricos" ou de "série temporal" usados pelos especialistas lineares para contabilizar os aumentos e reduções experimentados pelas tendências passadas da organização. O especialista não linear usa os dados de série temporal não para construir o modelo mas sim para o rever. Ao examinar o modelo no computador, o especialista pode verificar quanto se aproxima o comportamento da sua imagem da sua realimentação organizativa do comportamento histórico da organização real. Uma das vantagens que se atribui a estes modelos é que se podem modificar os valores nas diferentes linhas, projectar a simulação no computador e ver o que acontece. Como para a mente humana torna-se difícil visualizar mais de algumas linhas, o computador é indispensável para este processo.

Através do estudo de formas complexas e variadas de sistemas, os teóricos de sistemas desenvolveram alguns princípios:

- Para mudar definitivamente um sistema há que lhe mudar a estrutura.
- Em todo o sistema há muito poucos "pontos de influência" onde se pode intervir para produzir mudanças significativas e perduráveis no comportamento do sistema.
- Quanto mais complexo for o sistema, mais afastados estarão a causa e o efeito entre si, tanto no espaço como no tempo.
- Às poucas linhas de realimentação torna-se difícil predizer o comportamento de um sistema.
- Nem os pontos de influência nem a forma correcta de influir para obter os resultados desejados costumam ser óbvios.
- "Pior em vez de melhor" é frequentemente o resultado de uma mudança "atinada" numa política influente; portanto, toda a mudança de políticas que produza resultados melhores de imediato deve causar suspicácia.
- Reestruturação Integral de Sistemas (RIS).

Esta metodologia, que se encontra em processo de desenvolvimento e ensaio, combina o efeito multiplicador do conhecimento das equipas de especialistas aplicados na resolução de determinado problema com a álgebra de números e conjuntos imprecisos e a técnica de desenho experimental. O fundamento desta técnica é a tentativa de resolver a problemática organizacional de forma integrada. Ao contrário dos "enfoques" tradicionais, esta técnica desenvolve primeiro um enfoque holístico e só depois de obter uma perspectiva global encara os aspectos parciais de forma especializada. Este "enfoque" parte da premissa de que as interacções existentes entre os diferentes parâmetros organizacionais são definidoras do sucesso ou fracasso de uma organização. Isto é, a metodologia considera desde o inicio a organização como um sistema, como uma unidade indivisível, através de um "enfoque" multidisciplinar.

Outro aspecto relevante desta metodologia é que opera sobre os parâmetros que se comportam como variáveis contínuas e sobre aqueles que operam como atributos expressando algebricamente as inter-relações da informação mensurável (quantitativa) e a não mensurável (qualitativa). O método define duas etapas básicas no processo de restruturação organizacional: uma de diagnóstico e outra de implementação, sendo esta última etapa a que devem realizar os grupos internos de melhoramento, apoiados e supervisionados pelos auditores integrais externos. O objectivo da etapa de diagnóstico consiste em definir a melhor solução combinatória, das múltiplas existentes, que oriente os grupos de melhoramento que operarão na segunda etapa. Ao considerar as complexas inter-relações entre os diversos parâmetros organizacionais, o método utiliza a álgebra de números e conjuntos imprecisos para processar a informação que os especialistas das diferentes disciplinas revelaram. Deste modo, tenta aceitar a incerteza inerente à operação dos sistemas abertos e dispor de uma ferramenta prática para a optimização da gestão empresarial e tomada de decisões. Em termos mais precisos, este procedimento implica trabalhar com equações imprecisas que qualifiquem o estado dos parâmetros organizacionais e realizar sobre elas as operações de teoria de conjuntos necessárias para obter o conhecimento impreciso do sistema organizacional e aplicar sobre a informação numérica resultante das técnicas estatísticas que medirão a sua média, variância, coeficiente de dispersão e incerteza.

Este último realiza-se mediante a aplicação da técnica de desenho experimental, aperfeiçoada por G. Taguchi. Determinada a melhor solução combinatória, a implementação realiza-se tomando a dita solução como ponto de partida dos grupos de melhoramento da organização. A

tarefa que basicamente se incumbe a estes grupos é a de relevar os processos e sub-processos de cada área da organização. A partir da solução combinatória inicial e do conhecimento dos processos e sub-processos os grupos de melhoramento reapresentarão iterativamente o valor agregado pela organização nos seus produtos ou serviços, de forma a maximizar o que corresponde ao cliente e minimizar os custos da não qualidade, chegando desta maneira à solução combinatória definitiva.

CONCLUSÃO

Começámos este trabalho falando da globalização. E a partir dela, tratámos de evidenciar a complexidade da mudança subjacente neste termo. Tentámos mostrar de que forma as descobertas científicas da nossa época estão a gerar uma nova visão do mundo que está destinada a transformar radicalmente todas as esferas do comportamento humano. O novo paradigma gerará profundos efeitos transformadores nas estruturas sociais no sistema político, no sistema económico-financeiro; em definitivo, na nossa estrutura de pensamento. Apenas começamos a visualizar esses efeitos e só vagamente podemos intuir as suas últimas consequências. Mas quaisquer que estas sejam, não há dúvida que o novo paradigma indivíduo. Nesse sentido, enquanto que no paradigma que estamos a abandonar o indivíduo é um elemento fungível, substituível por outro, um factor económico meramente quantitativo, no novo a pessoa humana é protagonista em si mesma em tanto ser único e irrepetível.

Este novo papel, que será altamente gratificante, guarda grandes desafios próprios da iniludível necessidade da pessoa humana, em qualquer dos seus papéis sociais, de assumir novas responsabilidades próprias da nova visão do mundo que se instalará paulatinamente nas nossas mentes e obrigará à redefinição dos nossos comportamentos. Por outro lado, a transição do velho para o novo paradigma não será fácil. Usando as palavras de Peters e Austin, farão falta campeões que levem avante os estandartes da nova época, cumprindo o papel de profetas. Como diz Alberto Levy: "...os novos líderes deverão conseguir a dificilmente atingível combinação entre pelo menos três perspectivas diferentes: 1. compreender os princípios da Teoria do Caos, 2. saltar do paradigma da racionalidade linear até ao paradigma da complexidade, e 3. aceitar a incapacidade do humano de conhecer objectivamente a realidade..." Haverá muitas resistências à mudança, lógicas naqueles que se encontram confortáveis no "statu quo" sem perceber, na sua míope perspectiva, que a presente ordem das coisas já não é útil às sociedades humanas.

A partir desta nova visão do mundo tratámos de descrever de que maneira o novo paradigma está a afectar os conceitos e as estruturas organizacionais e, por último, como esta transformação afecta a disciplina da Auditoria Integral e suas ferramentas.

Numa sociedade de conhecimento como a que se avizinha, aqueles profissionais que somos os depositários do conhecimento relacionado com a administração de organizações temos um papel relevante que cumprir como agentes da mudança. Isto apresenta-nos múltiplos desafios aos quais não podemos fugir em função da responsabilidade social que isso representa. Partindo desta perspectiva, o futuro é apaixonante. E todos estamos convocados para a grande tarefa que recentemente começa.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. Andersen, David R. e outros – Introdução aos modelos quantitativos para administração – Grupo Editorial Iberoamérica S.A. México, 1993 .
2. Bendell, Tony e outros – Vantagens competitivas através do benchmarking – Edições Folio S.A., Barcelona 1994.
3. Bertalanffy, Ludwig Von- Teoria Geral dos Sistemas – Fundo de Cultura Económica, México, 1976.
4. Briggs, John P. e David Peat F. – Através do maravilhoso espelho do universo - Gedisa S.A., Barcelona 1989.
5. Briggs, John P. e David Peat F.- Espelho e reflexo: do caos à ordem – Gedisa S.A., Barcelona 1994.
6. Deloitte & Touche – A auditoria integral ou compreensiva.
7. Drucker, Peter F. – As novas realidades – Edhasa, Barcelona, 1989.
8. Drucker, Peter F. – A Sociedade pós-capitalista – Editorial Sudamericana, 1993.
9. Etkin, Jorge – A ordem destructiva – Universidade de Buenos Aires, Faculdade de Ciências Económicas, Revista Oikos, N° 1, Setembro de 1993
10. Fleitman, Jack – Avaliação Integral – McGraw-Hill, México, 1994.
11. Gribbin, John – Em busca do gato de Schrodinger – Salvat Editores S.A, Barcelona, 1986.
12. Harrington, H. James – Melhoramento dos processos da empresa – McGraw-Hill, Bogotá, 1993

13. Jantsch, Erich – The Self-Organizing Universe: Scientific and Human Implications of the Emerging Paradigm of Evolution – Oxford, Pergamon Press, 1980.

14. Kastika Eduardo – Desorganização criativa – Organização inovadora – Edições Macchi, Buenos Aires, 1994

15. Kastika Eduardo e Serra Roberto – Restruturando Empresas - Edições Macchi, Buenos Aires, 1994.

16. Kaufmann, Arnold e Gil Aluja, Jaume – Técnicas operativas de gestão para o tratamento da incerteza – Editorial Hipano Europea, S.A, Barcelona, 1987.

17. Kuhn, Thomas S. – a estrutura das revoluções científicas – Fundo de Cultura Económica, México, 1971.

18. Lamprecht, James – Qualité a la Française – Quality Progress, June 1993.

19. Lardente, Alberto R. e outros – Técnicas de organização, sistemas e métodos – Editorial Club de Estudio, Buenos Aires, 1992

20. Levy, Alberto – O caos, o complexo e o real – Universidade de Buenos Aires, Faculdade de Ciências Económicas, Revista Oikos, N° 1, Setembro de 1993.

21. López Padilla, Carlos A. – Criatividade: o pensamento sinético – Revista Competência, Outubro de 1968.

22. Martinez Nogueira, Roberto – O destronar da razão – Universidade de Buenos Aires, Faculdade de Ciências Económicas, Revista Oikos, N° 1, Setembro de 1993.

23. Munro Faure L. e outros – A qualidade total em acção – Edições Folio S.A., Barcelona, 1994.

24. Peters, Tom e Austin, Nancy – Paixão pela excelência – Edições Folio S.A., Barcelona, 1993.

25. Peters, Tom – Liberation Management – Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1993.

26. Rifkin; Jeremy – Entropia – Até ao mundo invernadouro – Edições Urano, Barcelona, 1990.

27. Wheatley, Margaret J – A liderança e a nova ciência – Edições Granica S.A., Barcelona, 1994.

"DA AUDITORIA INTEGRADA À AUDITORIA GLOBAL NO SECTOR PÚBLICO: ANÁLISE DOS OBJECTIVOS E CONTEÚDO DA INFORMAÇÃO NACIONAL PRODUZIDA PELO ESTADO MODERNO"(*) (**)

Por: *Angel Gonzalez MALAXECHEVARRIA*(***)

(* Tradução, publicação e reprodução autorizadas in Memorial del *Segundo Congresso Internacional de Auditoria Integral*, Buenos Aires, 1995.

(**) Tradução para a Língua Portuguesa efectuada por CPL – Consultores Profissionais de Línguas

(***) Consultor internacional

Às voltas com a "accountability"

Aqueles colegas que tiveram a benevolência de me ouvir noutras ocasiões sabem que geralmente inicio as minhas conferências introduzindo como **"mise en scene"**, como fundo da questão, o conceito e a prática da **"accountability"**, um vocábulo que é de difícil tradução para os idiomas latinos. Frequentemente referimo-nos a ele, à moda da língua francesa, como **responsabilidade financeira**. Mas, com o devido respeito aos nossos colegas gauleses, **"responsabilité financière"** é, unicamente, parte da verdadeira história.

Na definição que adoptei, a palavra, o conceito de **"accountability"** é: a obrigação, legal e ética que um governante tem de informar o governado sobre como utiliza, e utilizou, o dinheiro e outros recursos que lhe foram entregues pelo povo para os empregar em benefício da sociedade governada e não em proveito do governante.

Na ampla escala de responsabilidades deste tipo que, em última conclusão, acaba a nível individual, a responsabilidade financeira pública, afecta em primeiro lugar, os governantes, ao "governo" de um estado democrático. Em inglês identificam-nos como **"the rulers"**, ou seja, os que fazem os regulamentos – supostamente justos e civilizados – da governabilidade ou "governance" que devem ser acatados pela sociedade civil. "Gobernabilidade", neologismo da moda para identificar "o acto e a maneira de governar, a função do governo".

"Accountability" é informar

Uma das obrigações fundamentais do governo, emanada directamente do **principio de responsabilidade** pública é a de informar o povo. E este, a sociedade civil, pelo seu lado, exige dos seus governantes o **direito a ser informada**. Apresenta-se, pois, a problemática, tanto legal como técnica (e, evidentemente, de recorte ético e moral), do conteúdo, alcance e qualidade da informação financeira nacional que um governo responsável deve colocar à disposição do conjunto da sociedade nacional: os seus cidadãos, em geral, os representantes do povo eleitos para o Parlamento, e os gerentes e directores do próprio governo nacional.

No caso dos países que Erhardt baptizou com o inefável eufemismo de **"em processo de desenvolvimento"**, os requisitos de informação por parte do governo são também reclamados pelos que participam nesse desenvolvimento, através de créditos mais ou menos "duros", mais ou menos

"brandos" e donativos: ou seja, os organismos multilaterais e de financiamento internacional, as agências de ajuda exterior e cooperação económica e social dos países chamados "desenvolvidos" e a comunidade bancária e financeira tanto nacional como internacional.

Que o governo de um pais democrático esteja disposto a proporcionar e, de facto, proporcione, informação fidedigna e transparente sobre os actos do governo resulta essencial para a planificação e coordenação económica, eficiente, eficaz e, de modo destacado, **auditável independentemente,** em beneficio da sociedade nacional (porque, como veremos mais adiante, meus amigos, há informação que preparam alguns governos que, simplesmente, resiste a qualquer auditoria; não é possível auditá-la nem por aproximação).

Os "utilizadores" (palavra de indubitável origem latina mas que desde há umas décadas se colou ao nosso idioma por influência do inglês), tanto os actuais como os potenciais, de informação que o governo subministra, reclamam que tal informação permite-lhes fazer a sua própria apreciação sobre "como tão bem – ou tão mal – está a sair-se o governo".

As dúvidas dos cidadãos

E isto leva-nos a comentar sobre os escandalosos casos de **manipulação da informação com finalidade e intenção política**. Grande número de países, colegas, simplesmente não possuem estatísticas sobre os índices básicos da economia nacional; ou, ainda que as tenham, são deliberadamente mal utilizadas ou convenientemente disfarçadas com a perspectiva de ocultar a realidade ou mostrar uma realidade "melhorada" (que é outra forma de mentir aos cidadãos). Assim, há países por aí coexistindo em conveniente conspiração de cúmplices, tanto os subdesenvolvidos como os outros, os do Norte e os do Sul (e é aqui que nos vem à memória conhecimento e experiência conseguida em diversos paralelos geográficos), há países, digo, cujos cidadãos nunca sabem exactamente "o que é que se está a passar aqui" (e preparem-se para escutar, senhoras e senhores, um grupo de perguntas propositadamente desconexas):

- Está-se a reduzir certamente o **déficit comercial,** ou os técnicos do governo apresentam-nos uma visão "melhorada" baseada em manipulações contabilísticas?
- Quais foram, verdadeira e transparentemente os factores que afectaram negativamente a **balança de pagamentos** do país?
- Quantos cidadãos estão na verdade sem emprego? (Sem empre-

go, ou **desempregados,** significa senhores do governo que não têm nem podem manter um trabalho, e deixem-se V.Exas. de disfarces "estruturais").

- Qual é o verdadeiro custo da segurança social e quais são as causas pelas que tal sistema não é seguro nem atende a comunidade social?
- Quanto custam ao Estado, melhor dito, a nós contribuintes, as ineficiências nos **serviços de saúde pública?**
- Qual é o verdadeiro **custo social** do último "ajuste estrutural" que o governo decidiu ou foi decidido (leia-se imposto) para a nação?
- De que forma o governo nacional, ou os que nos colocaram o dilema: **ajuste "or else", nos irão ajudar** na criação de condições de crescimento, novos empregos, erradicação da pobreza e desenvolvimento social?
- Qual é a verdadeira quota de admissão, com que contam os nossos filhos quando querem iniciar a carreira universitária **para a qual sentem** vocação, e no **lugar da sua escolha,** não o que o Ministério de Educação lhes oferece que é onde quer que exista uma vaga?
- Sob que **condições se contratam** certos créditos internacionais ou se recorre a ajudas de "emergência económica", e como ficou mal parada (ou parada) a decantada "soberania" e a "propriedade inviolável" de certos activos e recursos nacionais, sejam renováveis ou não renováveis, entregues realmente em apoio ou garantia da "ajuda"?
- Quanto foi o verdadeiro lucro, ou quebra económica, para o Estado, na última acção de **privatização**?
- Em que cálculos se basearam o **último aumento** da gasolina, telefone, transportes ferroviários e linhas aéreas do Estado?
- Qual foi, na verdade, o custo real de tal auto-estrada, ou outra obra pública ou desportiva, e como é que o governo, através do ministério, secretaria ou departamento correspondente, justifica um aumento de mais de 300% sobre a estimativa do custo original?
- Como se explica que tal **obra ou serviço** fosse **adjudicada** pre-

cisamente a este ou aquele parente – não sei em que grau de consanguinidade – ou amigalhaço político ou sócio comercial encoberto – às vezes descoberto ?

- Qual foi o custo da última **importação** de milho, ou de feijão ou de fertilizantes? Foi tal custo fruto de um processo de aquisição ("procurement" dizem os anglo-saxãos) justo, transparente, e protegendo devidamente os interesses do estado?

E, dentro desta "linha de inspiração":

- Quanto do orçamento nacional "se nos foi" em aquisições de tanques, que não irão andar, aviões que não irão voar, ou "submarinos que não irão submergir?

E, por último, porque as perguntas que o povo se faz em demanda de informação são intermináveis, praticamente em qualquer país:

- Como se administrou – em actividades que sejam compatíveis com um "Estado de Direito" – a partida de despesas secretas e discretas (as famosas **despesas reservadas** atribuídas a certos departamentos ou ministérios em alguns países)? Porque é que os organismos oficiais de controlo financeiro do Estado não têm "acesso reservado" a tais distribuições que se fazem com o dinheiro do povo?

Como compreenderão, colegas, esta é a nota jocosa e frívola dentro do "memorial de perguntas" do povo ao seu governo; porque se a repartição em questão é na realidade "secreta" não pode ser objecto de manifestações públicas. Mas esta circunstância, senhores do governo, não implica que possam fazer uso desses fundos sem responsabilidade nem impunidade – se não moral ou ética – pelo menos financeira.

Sectores de informação requerida pela sociedade civil

Quais são os **sectores** de informação (recuso utilizar o universal e anglicanizado termo de "áreas"), quais são, digo, os sectores e quais os objectivos que caracterizam cada um deles a partir da perspectiva do cidadão que anda pé, o banqueiro, o industrial, o investidor — nacional ou estrangeiro —, a dona de casa, o profissional, o funcionário público ou o empregado? Que informação requer a **sociedade civil** do seu governo?

Em primeiro lugar, a sociedade exige que os administradores dos nos-

sos interesses e dinheiro nos informem sobre a integridade orçamental nacional. E aqui o governo deve estar preparado para informar sobre:

- Qual foi a autoridade legal com que se financiaram as actividades do Estado e se gastou o dinheiro dos cidadãos?
- Este financiamento e despesa, realizou-se em concordância com a autorização legal?
- E depois de realizadas estas despesas, quanto fica?

O povo reclama também ser informado pelo seu governo em relação à **gestão operativa do Estado**:

- Quanto custam os "programas nacionais" e como estão a ser financiadas?
- Que resultados foram obtidos com tais programas?
- Quais são e onde se encontram as propriedades, os terrenos que se supõem ser do Estado? (Isto implica que o Estado possua um inventário das suas propriedades, e devidamente avaliado. Mas, quantos são os Estados que sabem responder a estas perguntas de maneira honesta e verdadeira?)
- Que passivos assumiu o Estado na sua gestão operacional dos programas e projectos nacionais, e o que resulta muito mais preocupante, que medidas adoptou o governo perante tais obrigações?

O objectivo seguinte da informação financeira nacional, colegas, é o que poderíamos chamar a **"mordomia"**, a **"superintendência"**, a **gestão administrativa:**

- Melhorou ou piorou ainda mais, durante o ano passado, a **"condição financeira"** do governo nacional?
- Que medidas foram adoptadas para o futuro?

Por último, existe o objectivo de **sistemas e controlo interno** na gestão governamental.

Em torno deste objectivo formulam-se uma série de perguntas que demandam informação:

- Possui certamente o governo sistemas e controlos efectivos em **termos de custo** e que permitam salvaguardar os bens nacionais?
- E se os tem, permitem esses sistemas **detectar a tempo** qualquer problema, corrigir as deficiências quando forem localizadas?

- São preocupações como estas, colegas, as que definem os objectivos de um sistema nacional de informação financeira.

Chegou agora o momento em que, seguindo como guia os modelos elaborados pela "Federal Accounting Standards Board – FASAB" da administração norte-americana — pioneira a nível mundial na matéria que estamos a tratar —, passamos a enunciar os **princípios básicos que caracterizam a informação financeira nacional** em qualquer pais que aspire ao qualificativo de moderno.

Primeiro objectivo da informação governamental: integridade orçamental

O sistema de informação financeira do governo nacional deve ajudar a que o governo cumpra com o dever de fazer-se publicamente responsável, em primeiro lugar, do dinheiro e outros fundos que recebe por via impositiva, mediante financiamento internacional através de organismos e contribuições privadas, ou por donativos de origem nacional e internacional.

Em segundo lugar, o governo deve responder se as despesas efectuadas com esses fundos se realizaram de acordo com as leis e regulamentos orçamentais para o exercício vigente e, no caso dos países beneficiários de crédito internacional, de acordo com estipulações pactuadas com o organismo financeiro e previstas no convénio de empréstimo ou crédito respectivo.

Isto é, o sistema nacional de informação financeira deve proporcionar ao cidadão interessado a possibilidade de determinar:

- o cumprimento com a **legalidade orçamental**
- **o estado dos recursos** orçamentais (o que implica que os fundos autorizados para um determinado fim se tenham gasto, de facto, nesses fins).

E, algo extraordinariamente importante e frequentemente esquecido:

- o **custo** dos programas e a uniformidade contabilística, como se informa sobre tais custos.

Segundo objectivo: A gestão operativa do Estado em função dos 3 "E"

Definimos o **segundo objectivo** como a **gestão operativa** e vamos

enunciá-lo assim: a informação financeira a ser proporcionada pelo governo do pais deve permitir, a quem vá utilizar a informação, avaliar;

- o esforço realizado por manter os serviços, os custos e objectivos da unidade económica em questão,
- de que forma se financiaram tais esquemas e objectivos, e
- a administração dos activos, bens e propriedades da nação, assim como as suas obrigações, receitas e custos.

Este objectivo surge do dever que tem um governo democrático de dar conta aos seus cidadãos da utilização dos recursos e a provisão de serviços públicos de maneira **económica e eficiente** e pela eficácia atingida na concretização dos resultados **previstos.**

E aqui tenho de voltar a conferências anteriores e refinar velhos conceitos já definidos e aplicados ao sector público. Dentro do contexto desta conferência:

Economia é o grau em que um organismo do Estado, programa, projecto, actividade ou função minimiza o custo dos recursos humanos, financeiros e físicos adquiridos ou utilizados, depois de dar devida consideração à quantidade e qualidade adequada, na devida oportunidade e aos melhores preços. (Para os ingleses, esta definição é demasiado extensa. Vejam V.Exas. como se pode reduzir a uma mais breve: "Economia é quando a direcção da empresa pratique a virtude da frugalidade e boa administração caseira". (Em poucas palavras, "gastar menos").

Eficiência é a relação entre a produção de bens e serviços e outros resultados alcançados pelo Estado através das suas entidades ou unidades económicas, e os recursos utilizados ou produzidos para os atingir. Pode referir-se à totalidade da entidade ou ente, ou simplesmente a uma parte do mesmo (programa, projecto ou actividade.) Costuma também definir-se como o grau em que os resultados e produtos, e os recursos utilizados para produzi-los, cumprem com as normas ou critérios de execução aprovados. Para a Fundação Canadiana de Auditoria Integrada (a CCAF), eficiência é a obtenção do melhor uso produtivo possível, por parte do Estado, dos bens, gente e dinheiro. (em poucas palavras, para os ingleses, "gastar bem").

Eficácia, como índice de gestão governamental, é o grau em que uma entidade pública, ou um programa, projecto, actividade ou função, consegue os objectivos estabelecidos nas políticas do governo, as metas operativas estabelecidas e outras aquisições ou efeitos previstos da planificação

nacional. Tem a ver com a relação existente entre os resultados esperados (impacto previsto) e os produtos reais (impacto de bens, recursos ou outros resultados). Para a Fundação Canadiana de Auditoria Integrada, como com anterioridade para o *Bureau* de Auditoria do Governo Sueco, **efectividade** é o grau em que as instituições estatais, ou os seus programas, vão atingindo de facto, **o que se previu que deveriam atingir.** (Novamente, para os ingleses, **eficácia** é "gastar sabiamente"

Utilizar os critérios de economia, eficiência e eficácia na gestão operativa do estado, significa que o Governo possa responder sobre como se aplicam tais critérios aos fundos e dinheiro utilizado, à movimentação dos créditos, empréstimos e garantias, aos processos de aquisições ou compras (inventários, equipamentos, materiais, etc.), à vida útil e custo de substituição dos sistemas e equipamentos mais importantes, ao seguimento das despesas institucionais não pagas, etc.

Terceiro objectivo: o Estado – mordomo

Um terceiro objectivo que deve perseguir a informação financeira a nível nacional é o que os anglo-saxãos denominam "stewardship", literalmente "mordomia", isto é, a função de mordomo, de superintendente.

Os dicionários não acolhem uma aceitação desta palavra que enquadre exactamente no sector público: a figura do mordomo, como "empregado para melhorar a propriedade alheia" é a mais próxima da nossa ideia que se pode encontrar no "Concise Oxford Dictionary". E o nosso oficial dá uma versão que merece um comentário: "Criado principal a cujo cargo está o governo económico de uma casa. Administrador geral e das finanças de um povo". Os governantes e os funcionários públicos, colegas, são os empregados, os criados, são os servidores públicos. Pois bem, a informação financeira nacional que o Estado proporciona deve permitir ao leitor formar uma ideia do impacto das operações do governo e dos investimentos públicos. E, como resultado, de que forma mudou ou pode mudar no futuro a **condição financeira** do governo nacional e do próprio país.

Esta é uma amostra dos assuntos sobre os quais o povo reclama informação:

Se a posição financeira do governo melhorou ou se deteriorou durante o último ano, o que inclui "inter alia" a análise da dívida do Estado. Poder apreciar se a **posição económica do governo** melhorou ou se, pelo contrário, piorou é de extrema importância não só pelas suas implicações finan-

ceiras mas também sociais e políticas. Existe, assim mesmo, um **problema de equidade.** Com efeito, analisar porque melhorou ou piorou a situação financeira do governo, do pais, ajuda a explicar, entre outros aspectos, se os actuais contribuintes estão a trespassar a carga financeira aos futuros contribuintes sem lhes passar também, o correspondente benefício.

Quando um governo proporciona aos cidadãos informação sobre a sua condição financeira não só satisfaz as necessidades dos que utilizam os relatórios financeiros como também explica a emissão de nova dívida para enfrentar as despesas de actividades que produzem benefícios correntes perante as despesas por actividades de investimento cujos benefícios irão produzir-se no futuro.

A informação financeira que os administradores públicos tem que proporcionar ao povo implica expor se os recursos orçamentais futuros serão provavelmente suficientes para manter os serviços públicos e para fazer frente às obrigações à medida que tenha de as cancelar.

A informação sobre os resultados das passadas operações empreendidas pelo Estado permitirá ao povo efectuar a sua própria avaliação da gestão administrativa do "mordomo – governo" e a probabilidade de que este seja capaz de proporcionar os benefícios básicos a cidadãos tais como os pensionistas e os pobres, e a outros sectores desamparados da sociedade civil.

A informação que se considere relevante a este objectivo deve evidenciar os riscos financeiros associados frequentemente, entre outros, as empresas estatais e as implicações a longo prazo dos processos ligados ao orçamento nacional.

O povo espera conhecer também, através da informação oficial, qual foi a verdadeira contribuição da gestão governamental para o actual e futuro bem estar da sociedade civil. Se até agora discutimos o "nível de mordomia" sobre os bens, obrigações e capacidade de manobra do governo, existe outro nível que consiste na responsabilidade constitucional do Estado para manter o **património nacional** e o **bem estar dos cidadãos.**

O conceito de "mordomia", de administração, neste nível, é único. Se o património e o bem-estar da nação se deterioram, a condição financeira do governo deteriorar-se-á também de seguida. E vice-versa. A condição financeira de um governo nacional e soberano, e o da própria nação, estão intimamente interligados. E vejam, colegas, que falamos não de **posição** ou **situação** — termos fundamentalmente físicos: "acção e efeito de colocar

uma coisa num determinado lugar" — mas sim de **condição financeira**, isto é, a que denota "a índole, natureza e qualidade" de tal informação. Pois bem, informar sobre a condição financeira requer recorrer a dados sobre a economia e sociedade nacional, assim como sobre o próprio governo, de tão diversa natureza como: que investimentos se fizeram no campo da saúde, educação, em investigação e desenvolvimento — obviamente, naqueles países cujos governos reconheceram a importância técnica e estratégica de investir nesta linha —, as mudanças ocorridas no potencial de serviço e activos de infra-estrutura, despesas para o consumo referente a investimentos, oportunidades para as actividades que estimulem o crescimento, a possibilidade de uma futura inflação, as tendências da riqueza do país e a receita nacional total.

Na realidade, quando o povo exige este tipo de informação dos administradores do Estado está simplesmente a adaptar à vida real contemporânea a parábola bíblica do administrador infiel, "villici iniqui". Menciono-a unicamente como referência cultural, conhecida por muitos dos colegas aqui presentes, e sem nenhuma intencionalidade religiosa.

Senhores do governo, mordomos da minha parcela da fazenda nacional, que haveis feito com ela "dinheiro injusto", "desperdiçando os meus bens" e "dissipando a minha riqueza".

"!Redde rationem villicationis tuae!"

(Se traduzimos é a pensar naqueles senhores do governo que não estudaram latim na sua educação secundária ou bacharelato).

"Dá-me contas da tua administração, governo". Porque já "não podes continuar como mordomo, como administrador. Estás despedido".

O povo pede-o, exige-o e consegue-o em aliança com o voto democrático. E coloca na Casa do Governo outro administrador, outro mordomo. E começa novamente o eterno sonho da esperança...

Quarto objectivo: sistemas de administração e controlo de gestão.

Esta substituição do administrador infiel por outro que esperamos — o povo continua a espera desde há milhares de anos — seja mais honesto à frente do governo, permite-nos abordar o quarto e último objectivo da in-

formação financeira nacional: os sistemas de administração financeira e controlo de gestão. A informação financeira nacional deve ajudar quem utiliza os relatórios que o governo prepara a compreender se o **sistema de gestão financeira** instaurado no governo nacional e no sector público e a **estrutura dos actuais controlos** administrativos são adequados e oferecem:

— A segurança de que as transações financeiras do Estado se tenham efectuado de acordo com as leis e regulamentos orçamentais e financeiros; se são coerentes com os fins autorizados, e se se registaram de acordo com as normas contabilísticas previstas pela correspondente autoridade governamental .

— Se os recursos humanos e financeiros, propriedades e recursos ecológicos e ambientais, estão protegidos contra a fraude, o esbanjamento, o desperdício, e se os fundos públicos estão protegidos contra o uso antieconómico ou extravagante e contra os abusos administrativos.

— Se as empresas do Estado contam com programas eficientes em termos de custo para salvaguardar os bens da nação, prevenir e detectar a sua deterioração e reduzir a incidência de erros.

Quando as unidades operacionais que constituem o sector público nacional têm a possibilidade de preparar relatórios dignos de confiança, este simples facto oferece um indício de que os controlos básicos estão a operar efectivamente e de que as unidades económicas do Estado possuem sistemas de alarme que permitem tomar as medidas necessárias.

Estes são, colegas, os quatro objectivos básicos da informação financeira donde surgem relatórios específicos que os administradores do Estado devem ter a capacidade de preparar, de forma fidedigna e transparente.

Os sistemas de auditoria

Acabamos de mencionar três aspectos críticos entre os que correspondem ao quarto objectivo do sistema nacional de informação financeira, que é obrigação do governo manter para satisfazer a legítima preocupação e necessidade de informação da sociedade civil. Um referia-se ao grau em que as propriedades do Estado e as suas actividades no geral estão protegidas contra os abusos administrativos, corrupção — encoberta ou aberta —, o desperdício produto da irresponsabilidade financeira do servidor público, e os esquemas fraudulentos mais ou menos dissimulados. Outro, que em muitos países converteu-se em clamor e acusação diária e universal, o papel

que corresponde cumprir a um sistema nacional de controlo preventivo e detector dessas situações irregulares. E mais um, a condição de **auditabilidade** que deve caracterizar a informação produzida pelo Estado destinada aos cidadãos.

Dito de outra forma, como funcionam os sistemas de auditoria – interna e externa – do Estado? Qual é a sua organização, quais são as suas funções, qual é o seu verdadeiro impacto na administração e gestão do governo, na governabilidade e na sociedade civil?

Todas as perguntas resumem-se numa macro-pergunta:

Para que servem os auditores do Estado?

Como se explica que até nos países a que tradicionalmente é reconhecida – e eles mesmo fazem gala disso – a melhor organização e qualidade de auditores em geral e de auditores do Estado em particular, como é possível, digo, que se repitam escândalos de fraude e corrupção com uma pontualidade e insistência suficientes para criar um clima de inquietação, preocupação e desconcerto não só entre os concidadãos mas também inclusive no âmbito internacional? Para que servem os auditores, colegas? Para que servem os auditores do Estado, meus amigos? E permitam-me que inclua algumas perguntas que considero fundamentais:

— Que tipo — projecção, objectivos, alcance — de auditoria está a realizar-se actualmente dentro do âmbito estatal?

— Até que ponto caímos na armadilha, ou na chantagem, das "auditorias políticas"?

— Até quando, em países indiscutivelmente democráticos, se pode aceitar que a **selecção de auditores e auditados,** e os **relatórios de auditoria** dos organismos de controlo estatal se realize na base de acordos ou conveniências políticas?

E limitando-nos nesta ocasião unicamente ao assunto da conferência:

— Que classe de auditoria – interna e externa – estão a desenvolver ou devem desenvolver os auditores do Estado?

— Qual deve ser a sua "filosofia de auditoria"?

— De que forma os sistemas de auditoria actuais garantem que a informação que nos proporciona — ou nos filtra — o governo é fidedigna, transparente e responde, pontual e oportunamente, às nossas legítimas preocupações e necessidades como membros que

nos corresponde ser da "democracia informada" – ou que pretende ser informada – do país?

— É necessário que uma visão moderna da função da "auditoria nacional" se inclua nos programas de modernização e reforma do Estado que estão a efectuar-se — ou efectuar-se-ão — tanto nos países desenvolvidos como naqueles em processo de desenvolvimento (nestes últimos frequentemente com a cooperação financeira dos organismos multilaterais e de financiamento internacional).

O que é que entendemos por **"auditoria moderna num sector público moderno"?** Peço ao ouvinte ou leitor destas notas que dê uma vista de olhos pelo quadro adjunto sobre os diversos tipos de auditoria no sector público, que apresento como modelos.

Auditoria da gestão pública

A economia, eficiência e eficácia são conceitos fundamentais em qualquer definição do que poderíamos denominar **a auditoria dos resultados de gestão** ou, simplesmente, **auditoria de gestão**, tradução esta correcta —filológica e tecnicamente — da "performance" anglo-saxónica, um dos dois ramos da auditoria pública moderna, como se recomendou no congresso de INTOSAI em Sidney (Austrália) em 1988 ("International Organization of Supreme Audit Institutions", ou "Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores"). (No entanto, como comentamos nas páginas seguintes, INTOSAI foi sucinta no conceito "globalizante" da auditoria moderna que estamos a preconizar nesta apresentação).

A INTOSAI juntou a este "conceito ampliado" de auditoria o que já se tinha introduzido no Canadá, Estados Unidos e Grã-Bretanha desde a época dos setenta, a auditoria dos três "E": economia, eficiência e eficácia ou efectividade, termos que definimos no início desta conferência com referência à informação financeira a nível nacional que deve proporcionar o Estado. Os ingleses distinguem este tipo de auditoria como **"auditoria do valor** (recebido) **pelo dinheiro** (entregue)", uma auditoria que deseja responder ao direito legítimo do cidadão de saber o que é que recebe do Estado em troca do dinheiro que este lhe "tira" via impostos directos, indirectos ou circunstanciais. Este tipo de auditoria ainda não se generalizou entre os órgãos de controlo do estado de muitos países em desenvolvimento e, ainda menos, entre as firmas de auditoria privadas teimosamente agarradas ao seu **relatório breve para fins gerais** que, ainda que com os últimos remendos introduzidos para tentar **esclarecer quem é responsável de quê,** continua

a inspirar fundada incompreensão em mais de um leitor ilustrado.

Quando estes conceitos, especialmente os dos dois primeiros **"E"**, se aplicam ao **sector privado da economia,** constituem o que desde há já quatro décadas se denomina **auditoria gerência** ou consoante a margem do Atlântico em que estejam situados o auditor e o auditado, **"auditoria operativa ou operacional.**

Auditoria de regularidade

O outro ramo "regulatory audit", ou **auditoria de regularidade,** abarca a "financeira – termo infinitamente superior ao da **"auditoria contabilística"** ou **"auditoria de balanço" —,** a de **cumprimento ou observância legal** (alcance que não satisfaz os advogados que consideram, provavelmente com razão, que se deveria pensar nos termos de uma mais ampla **"auditoria legal"**), referida às leis e disposições oficiais que possam afectar as actividades e programas do ente económico, e a **avaliação da probidade administrativa** com que se desempenha a direcção da unidade económica em questão, tanto no sector privado como no sector público. Incluí, também, dentro da "auditoria de regularidade" – e com isto pretendo corrigir uma omissão histórica, por parte dos tratadistas da "auditoria do costume" – a dos profissionais até agora marginalizados dos processos de auditoria. (Circunstância que provocou uma situação perigosa: que pretendam efectuar "auditorias" – chamem-se "técnicas", "ambientais", "legais", etc.- sem a devida metodologia e rigor que exige a **profissão de auditor.**) Refiro-me aos **engenheiros** e aos **advogados**, aos quais deveríamos pragmática e generosamente das as boas-vindas à profissão de auditoria **sempre que aceitem as regras do jogo da auditoria profissional.**

Vejam, colegas, a interpretação de "auditoria legal" e de "exame de engenharia" no anexo que acompanha esta apresentação.

Observem, por favor, como uma autêntica **auditoria de cumprimento** não é possível que se realize sem o concurso integrado do que quisesse denominar o **"moderno auditor de gestão":** um conjunto de profissionais que poderíamos distinguir – e espero, colegas, que aceitem magnanimamente as realidades impostas pela vida, pela sociedade, o sentido de equidade e até o sentido comum- como "auditor financeiro-administrativo", "auditor engenheiro" e "auditor advogado". (e ainda nos falta mais um, como revelaremos mais adiante.)

O exame ou auditoria da **probidade administrativa** nos organismos e

empresas do Estado (que está intimamente relacionada com o comportamento dos funcionários públicos) é uma das auditorias que legitimamente se deve incluir como um **exame de regularidade.** Este exame abrange os princípios de integridade e valor ético mantidos e impostos pela unidade económica e códigos de comportamento que advirtam contra a comissão de actos desonestos, ilícitos e sem ética. Tecnicamente, actualmente considera-se que estes aspectos constituem parte do que se denomina **"ambiente"** ou **"clima"** de controlo, um dos vários componentes ou elementos da "estrutura de controlo interno" de toda a unidade económica.

Há que opinar sobre os controlos internos

O modelo que estou a apresentar inclui como novidade a **auditoria da estrutura e ambiente de controlo interno**, como um ramo da **auditoria de regularidade** .

Pretender, como se está a tentar através dos Institutos de Auditores de alguns países desenvolvidos, **passar unicamente à administração** do ente examinado a responsabilidade de avaliar o sistema de controlo interno sob a premissa de que o auditor opinante só está interessado nas circunstâncias que possam afectar os estados financeiros auditados (e não, como correctamente assinalam nos seus relatórios os mestres britânicos, "the state of affairs", o estado geral dos negócios ou actividades da unidade económica examinada), e limitar a sua actuação a opinar sobre a razoabilidade das manifestações gerênciais a este respeito, não é culturalmente aceitável nem praticamente aplicável a nenhum pais em processo desenvolvimento, e, ainda menos, **a nível do sector público da economia.**

Se se aceita que a avaliação dos controlos internos é um componente "sine qua non" da planificação e exame a cargo do auditor externo – "inter alia" para determinar a extensão das suas provas substantivas e procedimentos analíticos —, então, o ente auditado e qualquer outro interessado nos resultados da auditoria demanda do profissional moderno que — mesmo com todos os recursos que este, como auditor precavido, utiliza tradicionalmente para fixar os limites do seu trabalho — manifeste, como parte formal e integrante do Relatório de Auditoria, o que **pensa dos controlos mantidos pela administração e avaliados durante a mencionada planificação e exame.** Essa avaliação não pode ficar em segredo (e, de facto, não fica, pois constitui parte relevante das "recomendações" — mais ou menos realistas, mais ou menos importantes — contidas na denominada "Carta, ou Relatório Adicional, a Administração" — (ou, se preferirem

V.Exas. a expressão anglicanizada, "Carta Gerêncial"). [Em todo o caso, é indispensável que tal avaliação ou auditoria se efectue tendo à vista as conclusões do relatório COSO ("Committee of the Sponsoring Organization of the Treadway Commission"), assim como do relatório COCO ("Criteria of the Control Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants", e o "Internal Control and Finantial Reporting" do "Institute of Chartered Accountants in England and Wales", conhecido como "the Cadbury Commission", todos eles de 1994.]

Sobre a auditoria integrada

Estamos simplesmente a tratar, estimados colegas, de estabelecer o que na Conferência Inter-americana de Santo Domingo, em Setembro de 1993, denominei a "nova fronteira profissional", e na de Asunción do Paraguai, em 1991 — desta vez metendo medo a almas profissionais pusilânimes —, a auditoria da liberalização. São ambas ideias paralelas.

Ao juntar à auditoria de regularidade descrita — excluindo a "opinião sobre a estrutura do controlo interno", pela qual estamos a advogar nesta conferência – a auditoria dos "3 E", que a Canadian Comprehensive Auditing Foundation (CCAF) concebeu e deu à luz, em parto célebre e celebrado – precisamente quando acabou a década de setenta —, ao novíssimo "enfoque" da "comprehensive audit". Este "enfoque" canadiano deu a volta ao mundo várias vezes nos últimos anos, não só pelo seu indubitável conteúdo técnico, mas também pelo não menos excelente "marketing" dos colegas canadianos — caso certamente desconhecido numa profissão que até há pouco, por não se anunciar cerimoniosamente e explicar claramente o que é que se pode fazer e o que não se deve esperar dela, não soube vender os seus serviços — "marketing" canadiano, digo, desenvolvido a nível privado e público e com êxito notável a nível de vários governos nacionais.

A amálgama "auditoria da regularidade" mais "auditoria de gestão" (os "3 E") revolucionou a auditoria que os advogados insistem em continuar a chamar "de balanço", justificando a necessidade de "pluralizar" o exercício da auditoria e de admitir no "sancta sanctorum" desta profissão secular — como se indicou anteriormente e se indicará mais adiante — a engenheiros e economistas e, evidentemente, os advogados (ainda que estes de uma ou de outra forma, tenham sempre oficiado nos sagrados tabernáculos da profissão).

A "comprehensive auditing", fora do Canadá (onde o desenvolvimento do novo "enfoque" foi fulminante no sector público e um pouco

menos no privado), foi recebida no "establishment" profissional internacional com certa precaução, senão desconfiança. Era muito difícil assimilar uma auditoria que não pudesse apresentar um **conjunto de normas** e critérios onde fundamentar uma opinião profissional. Os técnicos da nova modalidade indicaram-nos que na "comprehensive auditing" não se opina, "somente" se informa. Alguns sectores reagiram contra-atacando: uma auditoria onde não existe emissão de opinião não é auditoria.

A **auditoria de eficácia ou efectividade** mereceu especial atenção em certos países de Europa e América. Para o *Bureau* de Auditoria da Suécia, não há mais **auditoria de gestão** que a **auditoria de eficiência.**

Ao enfatizar que do que se trata é de atingir os objectivos **previstos** e não outros — em qualquer programa ou projecto consegue-se sempre algum resultado: se as aquisições correspondem às intenções originais, essa já é outra conversa —, os especialistas suecos sustentam que tais objectivos podem referir-se também aos objectivos institucionais, não só aos resultados dos programas e projectos, conceito implícito no "enfoque" saxão da "perfomance audit", à qual me referi antes. Portanto, **a auditoria da eficácia** para os auditores governamentais suecos encerra também o conceito dos outros dois **"E"**: economia e eficiência. É curioso observar que, praticamente, pelas mesmas razões, a escola australiana de auditoria pública considera que a melhor versão de auditoria de gestão é a baseada na **auditoria de eficiência.**

O facto é que o êxito canadiano é indiscutível e prova disso, é a multidão de organismos de auditoria oficial em muitos governos que hoje praticam, ou julgam praticar, auditoria de economia, eficiência e eficácia.

O alarmante desta situação é que muitos se esqueceram de que a "comprehensive" implica que, antes de lucubrar sobre aspectos económicos e de eficiência empresarial, é necessário efectuar conjuntamente uma moderna "auditoria de regularidade" e, dentro desta, a auditoria clássica dos estados financeiros, a qual de facto tem normas e profissionais que se encarregam de as aplicar há décadas.

A "comprehensive" foi traduzida, com propriedade, como "auditoria integrada" e com esse nome viveu alguns anos. Quando entre nós se quis sublimar a nova auditoria dos oitenta e elevá-la à categoria de objecto de congressos internacionais trocou-se-lhe o nome, dando lugar à "auditoria integral". Mudou-se-lhe o correcto particípio passado/adjectivo do verbo "integrar" ("integrada") pelo adjectivo "integral". Mas os canadianos – que, ao contrário de muitos de nós, sabem de gramática, e em dois idiomas,

tanto como o que conhecem de auditoria – traduziram "comprehensive" para o francês como "verification integrée", não "verification integral".

No entanto, nem em inglês nem em espanhol a auditoria em questão está bem definida. A chamada "auditoria integrada" ("comprehensive audit") está longe de compreender na prática o sentido de "totalidade" (do exercício profissional de auditoria) que se lhe quis atribuir.(E isto será comprovado mais à frente). Os próprios mestres canadianos reconheceram-no há dois anos quando à "auditoria de eficácia (a "performance audit" ou auditoria de gestão — no sector público — da norte-americana General Accounting Office – GAO) associaram nada menos que doze atributos que, para sabor e contentamento do leitor, estão enunciados no anexo desta conferência. Agora, o esforço de "marketing" dos inovadores desvia-se da "auditoria integrada clássica" dos anos oitenta, ao enfatizar a auditoria de "eficácia/gestão" e atributos correspondentes.

Não há dúvida, no entanto, de que se fossem aplicados à verificação da informação que o governo ou governos produzem sobre as suas actividades, programas e gestão em geral as técnicas implícitas na "auditoria integrada" o cidadão poderia descansar tranquilamente sabendo ao menos que a informação oficial — mesmo que os pormenores fornecidos possam não ser do seu agrado — será verídica, congruente, transparente e idónea para a adopção de medidas a qualquer nível na escala de decisões. Isto é, será "íntegra", conterá "integridade", virtude moral que referida a uma pessoa a identifique como "recta, verdadeira, irrepreensível". (Por isso, a "auditoria da probidade administrativa" — consultem, por favor, o anexo, colegas — implica, fundamentalmente, apreciar e avaliar a integridade e moralidade empresarial dos directores e gerentes da unidade económica e das actividades da própria empresa.)

Rumo à nova fronteira

Agora caros colegas que me escutam, é a "auditoria integrada", incluídos os seus atributos como apêndices, o limite da nossa actuação como auditores, no geral, e do Estado, no particular? Até onde, auditores do Estado que me escutam, devemos chegar como "auditores modernos para um Estado moderno"? (para repetir pela enésima vez a expressão que tenho vindo a inculcar durante a última década.) Onde devemos situar a "nova fronteira" aquela a que me referi em Santo Domingo?

Para responder a esta pergunta teremos de colocar-nos mentalmente perante o eventual **objecto de auditoria** a nível nacional. Identificámos-lhe

um campo de actuação e a ele dedicamos a metade desta intervenção: filtrar a veracidade e, em muitos casos, explicar a "forma e substância" da informação proveniente do Executivo nacional. Mas existe algo mais.

Existe aquilo a que o grande filósofo contemporâneo Ortega y Gasset — e volto a citá-lo pela centésima vez — define como "a circunstância" do ego. "Eu sou eu", escreveu Ortega, "e a minha circunstância". "Circumstare". O que se mantém de pé, o que me rodeia.

Dito de uma maneira horrivelmente vulgar e decadente, como muitas das expressões que nos empenhamos em copiar do inglês, temos perante nós diversos "cenários" que constituem a nossa "circunstância", social, institucional, económica, profissional. Circunstância intimamente ligada aos grandes problemas (à problemática" dizem por aí) da nossa vida social contemporânea).

Colegas que me escutam; convido-os a que me acompanhem a auditar a vida; a auditar a sociedade, a nossa sociedade civil. A auditoria moderna enquadra-se em coordenadas sociais; ou seja, tem de ter em conta as necessidades de informação da sociedade, seja através das empresas auditadas pelas empresas privadas ou através da informação que o Estado proporciona aos seus cidadãos que — já o temos repetido — deve ser auditável.

Novos cenários da auditoria: mitos e utopias

Poderíamos identificar uma trilogia de **circunstâncias,** de cenários sociais que seriam objecto adicional de auditoria pelo auditores no geral, e os do Estado em particular: a nova ordem, a globalização, e a ecologia e o ambiente.

Na realidade o fenómeno da globalização poderíamos considerá-lo como uma sequela da "nova ordem". Isto obriga-me senhoras e senhores, a retrair-me à "ordem velha". O que conhecemos e experimentámos vivencialmente muitos homens e mulheres da nossa geração, que para alguns — e perdoem-me colegas, a referência pessoal — constituiu a partir de várias frentes uma "geração perdida".

Vejo com incontida satisfação que neste recinto são muitos mais os jovens que nós, os que começámos – mesmo que nos empenhemos em continuar em frente — uma honrosa retirada. É pensando nestes profissionais, jovens e promissores, que preparei as ultimas páginas da minha intervenção.

Esperámos cinquenta anos — meio século, colegas — com a esperança, como os visionários originais da Revolução Francesa, do advento de uma **"nova ordem"** sob a perspectiva da "mundialização ou globalização" e do engodo de uma autêntica justiça social e comportamento civilizado entre as nações do planeta. Com estas utopias asseguraram-nos, e conseguiram que a acreditássemos —, que acabaríamos, por fim, com os vestígios e sequelas do "ancienne regime".

Mencionei a palavra "utopia". É bem verdade que na história da humanidade – até aos nossos contemporâneos Aldous Huxley e George Orwell – sempre existiram ou foram apresentadas ideias utópicas de algum tipo, ainda antes de que lá, pelos finais do século XIV, Tomás Moro introduzisse o termo, incorporando-o no latim moderno e dando nome a sua famosa obra . Utopia significa um lugar inexistente onde a sociedade era perfeita e de recorte cristão-"comunista" (séculos antes do advento de Estaline). A tese da "Utopia" converte involuntariamente Tomás Moro no percursor do "socialismo utópico" do século XIX contra o qual reagiram Marx e Engels para o substituir pelo "socialismo científico". Mas na realidade, a utopia já existia sem esse nome, 2000 anos antes de Tomás Moro, com a "República" de Platão, com esta obra, o filósofo grego adiantou-se à utopia ao idealizar, para o bom funcionamento da cidade-Estado Atenas, um governo dirigido por um monarca-filósofo e com uma organização hierárquica (economia-militares-governante-monarca) ao serviço do "bem comum" da "polis".

Pois bem, a esperada nova ordem – por nós os velhos e por vós, jovens que me ouvis – resultou num mito, e a globalização numa utopia. As cenas de horror que homens e mulheres, da minha geração recordamos da nossa infância, a inumanidade do homem contra o homem de há meio século ("homo hominis lupus", dos antigos) que acabamos de rememorar há umas semanas, com uma mistura de agonia e alívio, sucedem-se de novo em várias regiões do mundo. Onde está a nova ordem? O ódio e a ameaça de extermínio não se concentra num só povo mas abarca diferentes grupos e regiões do planeta. Que adiantámos em termos de convivência e tolerância? Onde está a nova **distribuição social da riqueza?** Que aprendemos nos últimos cinquenta anos, como seres humanos que irremediavelmente temos de continuar a coexistir?.

E a "mundialização" resultou-nos não é global. Observadores agudos da nova ordem — Richard J. Barnet e John Cavanagh — recordam-no-lo na sua recente obra, "Global Dreams":

— As actividades dos negócios internacionais concentram-se no

mundo industrial e enclaves desunidos do mundo subdesenvolvido. A maior parte das pessoas estão situadas fora do sistema e o número de desamparados e dos que têm de se conformar com contemplar as montras cresce a um ritmo muito mais acelerado que o dos que conseguem emprego. E, no entanto, os processos de globalização estão a alterar o carácter das nações em todas as partes, assim como a qualidade de vida dentro das fronteiras...

— Por outro lado, a rede que tolhe a autoridade pública, combinada com a falta de responsabilidade pública por parte do sector privado, garante uma economia mundial ausente de controlo. **A responsabilidade pública é a essência da democracia.** Mas as instituições que devem assegurar a responsabilidade empresarial a nível local, nacional e internacional são extremamente frágeis. Perante a ausência de políticas públicas que se desenvolvam e se façam cumprir, a nível internacional, a soma das decisões individuais a nível empresarial está a determinar o carácter e as dimensões do mercado de trabalho, a qualidade do ambiente e até as experiências das crianças.

— Sendo intrometidas como são, as operações das empresas e os bancos globais, e actuando, em grande medida, livres de regulamentação, com frequência ameaçam valores humanos tão básicos como a estabilidade, a comunidade, a família e a própria identidade cultural. **Se se conseguisse distribuir amplamente a prosperidade,** as pessoas acabariam por se acomodar a uma reinstalação forçada, ás mudanças bruscas no seu "modus vivendi" e aos choques culturais. Mas os privilégios de pertencer ao que chamamos Norte Global não são já os que foram antes, e a maior parte do Sul Global está sumido no desespero.

Esta é a utopia e o mito da nova ordem e da globalização.

E os senhores, colegas, estão a perguntar-se desde há um bocado o que é que tem a ver Platão, os utópicos, o Norte e o Sul com o tema desta conferência. Talvez considerem que são referências históricas ou desnecessária gala literária. Amigas e amigos, estou a tratar de situar, de condicionar a mente dos meus colegas auditores para consciencializá-los de que **perante a sociedade actual requerem-se novos "enfoques" profissionais.**

Que considerações pode o auditor do Estado tecer perante esta situação?

Em primeiro lugar, que o seu trabalho, como assinalámos anterior-

mente, se vai desenvolver dentro de um ambiente muito **mais amplo que o delimitado pelos "clientes".** Na nova fronteira da auditoria, mais adiante da auditoria de regularidade e de gestão, isto é, da **auditoria integrada"** que, evidentemente, não é suficiente quando queremos exercer a profissão no "milieu" associativo actual. Vamos em busca da **meta-auditoria integrada. "Metá"** em grego clássico, e como Aristóteles utilizou a preposição: "a auditoria que vem depois de", a "auditoria mais além da integrada".

A auditoria social

Colegas auditores do Estado, temos que voltar a pensar em termos de **auditoria social.** Uma expressão que, ainda que custe a crer à primeira vista, é de velha data. Vejam esta citação histórica:

> "...Existe outra possível mudança institucional que poderia ajudar a fortalecer o ponto de vista social na gestão empresarial, e é o da **auditoria social".**
>
> "Da mesma maneira que a empresa e os negócios se submetem à auditoria das suas contas, efectuadas por firmas de contabilistas públicos independentes, poderiam igualmente submeter-se a um exame periódico por especialistas independentes externos (exógenos à empresa), que avaliariam a gestão da unidade económica a partir de uma perspectiva **social".**

A frase é do Prof. Howard R.Bowen na sua obra "Social Responsibilities of the Businessman", **editada em 1953.** Teoricamente, pois, temos mais de 40 anos de falar de auditoria social, um derivado obrigado do conceito de "contabilidade social".

A preocupação da auditoria social, e do pequeno grupo que se dedicou a praticá-la **dentro do âmbito da própria empresa,** concentrou-se durante a década de 70 num conjunto de "objectivos de auditoria" de relevância palpável dentro do sector público de então e do de agora: como "descarregaria" a empresa a sua responsabilidade em relação ao trato dos seus recursos humanos (políticas de emprego, oportunidades de educação, ambiente laboral, etc.); como tratar as minorias em matéria de emprego, justiça salarial, capacitação, compra dos seus produtos, etc. de que forma o empresário pode participar e colaborar em actividades da comunidade e exercer a sua filantropia; como se preocupa o comerciante e o industrial da qualidade e segurança dos produtos de venda. Também surgiu em meados dos anos 70, como componente da auditoria social, a preocupação pela

protecção do ambiente contra a poluição, a indústria de reciclagem e a introdução de leis para preservar a qualidade do ar e da água, e reduzir o ruído.

A década de 80 traz-nos em matéria de auditoria, a nível de interesse, esta vez do sector público, a preocupação do Estado pelos grandes e eternos problemas sociais e pela protecção do ambiente. Surgem novas dimensões da auditoria social: toma vigor e personalidade própria um novo "E": **o da auditoria ecológica ou ambiental.** E, paralelamente a ela, surge **a auditoria da equidade social;** e a preocupação pelo comportamento íntegro e honesto do administrador do Estado, actividade que é explorada pela **auditoria ética**, equivalente, dentro do sector público, à **auditoria da probidade administrativa** que tínhamos identificado dentro da "auditoria da regularidade". Não podemos esquecer, colegas auditores do sector público, que a nova fórmula do conceito e "praxis" do controlo interno nos países mais avançados do mundo na profissão, e aos quais nos referimos anteriormente, abrange a necessidade de examinar e avaliar " a integridade e os valores éticos" dos entes submetidos a auditoria, compreendendo aspectos tais como: a existência e o andamento de códigos de comportamento, práticas comerciais aceitáveis, iludir conflitos de interesses, aplicar normas de comportamento ético e moral (tanto com os seus empregados como com os seus investidores, competidores, seguradores e as próprias autoridades do Estado.)

E algo profundamente ético e social: até que ponto se impõe sobre os empregados o cumprimento de objectivos irreais de alcançar, situação que, quando se trata de funcionários públicos, significa cumprir demagogicamente com os objectivos políticos do governo, e o que entranha maior baixeza moral, o oferecer "recompensas" ao servidor do Estado pela consecução "como quiser que seja" de metas física, técnica, financeira e eticamente inatingíveis. Alguém, senhoras e senhores, tem de auditar independentemente e informar sobre estas situações.

Observemos colegas, o quadro que acompanha esta apresentação e como se dividiu a auditoria social em três grandes versões: a **ética**, a de **equidade** (ambas na prática, vão entrelaçadas) e a **ecológica**. Estamos a situar, colegas, a **nova fronteira** do auditor.

O trabalho do auditor é, por definição, ético. Não é possível imaginar-se um auditor ou auditoria que não seja ético, ética. Antecipamos que o homem de empresa responsável vai solicitar, além da auditoria financeira e de cumprimento, **uma avaliação sobre onde está situada a sua firma em**

termos éticos: com respeito pelas políticas de desenvolvimento dos seus recursos humanos; trato e consideração das minorias; participação comunitária; qualidade e segurança dos produtos que vende; e em termos de filantropia: para os seus próprios empregados e para a colectividade que serve, que constituem, de facto, uma "cidadania empresarial".

Apesar da **auditoria ética** parecer evoluir, ainda que não exclusivamente – como assinalámos – até aos pagamentos da auditoria privada, existem dois grandes campos, aparte do ambiental, onde a actuação do **novo auditor do Estado** vai resultar inapreciável: um refere-se aos **componentes macro-económicos** tais como a balança de pagamentos do país, o seu déficit comercial, a dívida externa e a avaliação e resultados dos **programas de ajuste estruturais ou sectoriais** iniciados voluntariamente ou, frequentemente, impostos exogenamente à Nação. Com estas declarações pretendo introduzir a **auditoria económica, ou auditoria macro-económica,** como novo objectivo do auditor do Estado moderno. E aproveito a ocasião para apresentar, com todas as honras merecidas, o quarto integrante da moderna "auditoria de gestão", o **auditor-economista** (mas não para o motivar a invadir herdade alheia, a que corresponde ao auditor financeiro-administrativo – como está a acontecer em vários países com infortunada frequência – mas para que actue **dentro do seu campo profissional**: micro e, particularmente, macro-económico). É necessário que os cidadãos recebam do Estado uma informação, imparcialmente **validada pelos órgãos de controlo e auditoria** do pais, sobre o qual é o verdadeiro déficit comercial; quanto deve a nação, a quem, em que condições, com que garantias, com que probabilidades de pagamento e, especialmente, que benefício a médio e longo prazo se pode esperar de tal endividamento; e naqueles países sujeitos a diversas modalidades de ajustes estruturais, o auditor do Estado tem de documentar o governo nacional – antes que este se apresse a informar os cidadãos - sobre a legitimidade do processo, o custo imposto na sociedade e as perspectivas razoáveis de recuperação económica e social.

Numa palavra, é **necessário auditar o resultado dos programas de ajuste, sejam estes estruturais ou sectoriais.** Para que o presidente da **empresa Nação-Estado** exerça o seu direito a estar informado. E para que, por sua vez, possa informar honestamente os accionistas da empresa-país, que somos todos os cidadãos.

Estamos a viver, colegas, a era da reforma do Estado. Os estados desenvolvidos marcam a pauta. Países como Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá, França, etc., estão a passar pela febre da "reinvenção do governo",

uma das frases que, junto com as " auto-estradas da informação", foi cunhada com mais sucesso no ultimo quinquénio. Dentro da "reinvenção" inclui-se a "redimensionamento" do aparelho estatal ("downsizing" é como é denominado pelos norte-americanos), o combate contra a burocracia inoperante e desnecessária, a descentralização, e a participação social. Somente num país, os Estados Unidos, a administração actual, está sob o lema do vice-presidente:

"Vamos criar um governo que funcione melhor e custe menos – do trâmite burocrático à obtenção de resultados. Relatório sobre como reinventar o Governo", começou uma gigantesca tarefa de reforma do Estado. A contra-réplica da oposição no primeiro trimestre deste ano foi o "redimensionamento" do aparelho governamental onde se inclui o desaparecimento de ministérios como o do Comércio e da Educação, para os quais se programam uma série de "reinvenções". Mas, como se pode medir quem vai verificar e informar sobre os resultados destas medidas, que na realidade, têm o mesmo objectivo: melhorar o serviço do Estado ao **cliente-cidadão e uma optimização do uso** do dinheiro do povo?

Nos países em processo de desenvolvimento a "reinvenção" do Estado vem acompanhada de uma política de **descentralização do poder central,** de mais autonomia administrativa às autoridades regionais e locais, de maior **participação da sociedade.** Lamentavelmente, em muitas ocasiões a "transferencia de poder" do centro a periferia realiza-se por motivações meramente políticas e eleitorais. Pouco se leva em consideração que antes de descentralizar é necessário preparar o futuro descentralizado. "Preparar" significa educá-lo e dotá-lo com uma base de conhecimentos administrativos, financeiros e éticos. Quem se encarregará de examinar devidamente esta situação e informar, sem considerações políticas, o Estado político? Aqui têm pois, colegas auditores do Estado, outro excelente campo de auditoria não ensaiado: a **auditoria da equidade.**

Quando é que os Estados "renovadores" se deixarão auditar independentemente para que a sociedade civil conheça os resultados do combate contra a burocracia desnecessária, da esperada eficiência e eficácia das políticas de descentralização, dos supostos benefícios da "participação social", tudo o qual implica uma utilização e distribuição mais justa e equitativa dos recursos do Estado?

Mas onde o auditor moderno tem aberto um panorama ao qual não deve renunciar, do qual não se deve ver separado nem voluntariamente nem contra a sua vontade, é nos recursos naturais e do meio ambiente, unidos à

manutenção ou mantimento do desenvolvimento. Bem é verdade que o auditor profissional incorporou-se tardiamente no mundo da "auditoria" que foi "inventada" por engenheiros químicos, engenheiros, biólogos, especialistas em flora e fauna e arqueólogos. Rob Grey – o célebre colega britânico- referiu-se aos "vestígios de cinismo que podem ficar sobre a noção de alargar o papel do contabilista aos assuntos do meio ambiente", assim como às "reaccionárias auto–dúvidas da mesma comunidade contabilística" em relação aos assuntos ambientais.

Colegas auditores, recuperem as posições em matéria de administração, financeira, contabilidade e auditoria ambiental.

Pode-se ler no anexo desta conferência o conceito de autêntica auditoria ambiental, que apresentamos publicamente há dois meses num lugar ideal para estes temas: Santa Cruz de la Sierra, na irmã República da Bolívia. Observem a dupla definição que ofereço de auditoria ambiental. Uma primeira versão referente a obter a **posição financeira ambiental pura** numa unidade económica sobre a base da identificação dos seus activos e passivos de carácter ambiental. A Segunda versão é a **auditoria da totalidade da unidade económica e os seus projectos** a partir de uma perspectiva de auditoria financeira, de cumprimento e **ambiental**. Este modelo inclui uma exigente avaliação da estrutura de controlo interno ambiental. Leiam as definições, discutam sobre elas e mandem-me por favor os seus comentários.

A auditoria global

Queridos colegas, ao agregar à **auditoria integrada** a **auditoria social** representada pela **auditoria ética** e pela **auditoria de equidade**, e reconhecendo a auditoria ambiental em toda a sua importância estratégica, simplesmente chegamos à **auditoria global**, ao futuro da nossa profissão.

Mas desejo deixar clara, sem restarem quaisquer dúvidas, pois não queria correr o risco de nesta altura da minha vida e da minha experiência ser atirado à escuridão exterior da minha profissão, nem confrontar-me com o cartaz que Dante colocou à entrada do inferno: "L'aciate omne speranza" (abandonai toda esperança), a seguinte afirmação: a **auditoria moderna "de atestação"** – a mal chamada auditoria tradicional -, a que se ensina na universidade, que os reconhece profissionalmente como contabilistas públicos, a que se pratica habitualmente nos gabinetes, estudos ou firmas de auditores, é *imprescindível*, e cumpriu, e deverá continuar a cumprir, uma indiscutível função de responsabilidade financeira gerêncial (accountabili-

ty). Por ela transitaram, e para o seu aperfeiçoamento contribuíram e continuarão a contribuir, através dos séculos, **uma legião de profissionais competentes e éticos que mereceram a confiança do público.**

Mas a sociedade manda-nos transferir a fronteira mais além.

A *auditoria global* é, por definição, uma auditoria multi-disciplinar. Se a profissão de contabilista público não está interessada, vê com temor, receio e suspicácia participar em exames de ética empresarial, equidade social ou protecção ambiental ou, simplesmente, não quer transcender ou libertar-se do seu "enfoque " tradicional, então são os senhores, auditores do Estado, os que devem assumir a liderança e içar a bandeira da *nova auditoria*, da auditoria moderna, reclamada a gritos pela sociedade.

Por esta razão, quando introduzi em Asuncion do Paraguai, e volto a referir-me a ela nesta oportunidade, a "auditoria de liberalização", utilização da palavra "liberar" não com sentido de "prescindir de" senão para significar que a auditoria corrente não pode constituir uma âncora no nosso progresso; quero dizer que os nossos conhecimentos, a nossa experiência, as nossas relações económicas e sociais, a nossa formação humanista, e as próprias expectativas da sociedade, permitem-nos aspirar a expandir a fronteira profissional, a situar a nossa profissão num novo ambiente de responsabilidade social. Denominei neste conceito de auditoria, e assim o adiantei em Santo Domingo, auditoria global. Esta é, etimológica e tecnicamente, a autêntica "auditoria integrada", que significa auditoria **total, global.** E se os diferentes componentes e vertentes da auditoria global não contam ainda com normas, trabalhemos para as criar e codificar.

Um apelo às novas gerações

Amigos e amigas, colegas. Referi-me anteriormente aos horrores bélicos, privações económicas e frustrações políticas da nossa infância, e as que passámos em diferentes regiões do globo os representantes da "geração perdida". E recordamo-lo para que a formação de profissionais jovens que nos oiçam tomem devida nota e observem com olhar crítico o desenvolvimento desta nova ordem e, especialmente, o papel que vão jogar como **auditores da nova onda**, tanto na esfera privada como na pública, que foi o tema desta conferência. Convido-os a assumirem as novas responsabilidades de uma profissão que se rejuvenesce constantemente com o passar dos anos. Estas sugestões e previsões à juventude profissional saem do íntimo do que nós, que temos dedicado as nossas vidas a dar exemplo de actuação e a educar as gerações que se seguem, e que mantêm viva dentro

de nós a chama de informar, de instruir novos profissionais.

Ocorrem-me as palavras com que outro membro da geração perdida, o prémio Nobel da Paz em 1986, o ilustre hebreu Elie Weisel — ele mesmo sobrevivente da tragédia do seu povo —, se dirigiu como conferencista de ordem à nova leva de licenciados da Universidade de Boston em Maio de 1992:

- Sinto o impulso de passar a outros o que recebi. Os conhecimentos que adquiri não podem ficar prisioneiros dentro dos limites do meu cérebro. Devo a muitos homens e mulheres o fazer algo com eles. Sinto a necessidade de retribuir o que me deram. Podeis chamá-lo ...gratidão.
- ...Aprender significa aceitar o postulado de que a vida não começou quando eu nasci. Existiram outros aqui antes de mim, e eu limito-me a seguir os seus passos. Os livros que li foram escritos por gerações de pais e filhos, mães e filhas, mestres e discípulos. Eu represento a soma total da sua experiências, das suas aspirações. E vocês o mesmo...
- ...Da mesma forma que a ciência cognitiva, a física teórica ou a álgebra, as criações e ideias filosóficas das diferentes Idades da história formam parte da nossa herança colectiva e memória humana. Todos aprendemos dos mesmos mestres...

Jovens profissionais que me ouvis, auditores da nova geração e com um mundo diante de novas perspectivas:

- Falo-vos como professor e como aluno. Um para sempre por ambas categorias.
- Mas também vos falo, como testemunha.
- Falo-vos assim, porque não desejo que o que foi o meu passado se transforme agora no vosso futuro.

Muito obrigado colegas, senhoras e senhores.

CONCEITO DE AUDITORIA AMBIENTAL OU ECOLÓGICA

NOTAS

a. Existe — fundamentalmente — uma marcada apreensão entre os auditores profissionais relativamente à utilização da palavra "auditoria", referida à ecologia e meio ambiente, para uma actividade que

bem se pode denominar sobretudo inspecção, ou também apreciação, revisão e até controlo da qualidade ambiental.

b. Não incluímos como sinónimo eventual a avaliação ou os estudos de avaliação ambiental. Com efeito, estas expressões conquistaram na prática corrente e na literatura determinadas conotações ambientalistas e não constituem, exactamente auditoria.

c. Entendida a auditoria com o alcance e metodologia que se indica a seguir, e aos auditores, com as características que se indicam a seguir, e aos auditores, com as características que se assinalam na seguinte definição, bem se poderia deixar de lado a justificada apreensão actual.

1. No **sentido tradicional**, entender-se-ia por auditoria ambiental o exame independente dos activos e passivos, receitas e custas de carácter ambiental, identificados na unidade económica, efectuado de acordo com normas e procedimentos de auditoria de aceitação geral, com o fim de: (i) emitir uma **opinião profissional sobre a razoabilidade e fidelidade,** como tais componentes se apresentam dentro do marco de referência global dos estados financeiros da unidade económica, e (ii) **determinar a sua posição financeira ambiental pura,**

2. No **sentido amplo** (aclarando o conceito de auditoria ambiental quando é utilizado por auditores profissionais), auditoria ambiental, ou auditoria verde, é aquele componente ou compartimento da auditoria social que consiste em:

   - um exame e avaliação independente, sistemático, periódico, documentado e objectivo,
   - realizado por um equipamento inter-disciplinar de auditores ambientalistas:
   - profissionais especializados nos campos contabilista-financeiro-económico, das ciências ambientais, da biologia, da engenharia, do direito, das ciências sociais, e
   - especialistas gerais da indústria e governo nacional.

   Todos eles com conhecimento das normas e capacitação na aplicação dos respectivos procedimentos de auditoria financeira e de gestão.

3. O exame vai ser dirigido no sentido de avaliar: (i) as unidades económicas — empresas e entidades públicas e privadas — cujas actividades institucionais puderam produzir impacto ambiental ou ecológico negativo; e (ii) ao projecto ou programa mesmo que possua características si-

milares.

4. O alcance do exame e avaliação abarca:
   - A estrutura de controlo interno no geral, e ambiental, em particular, da unidade económica, incluindo:
   - os princípios de integridade e valores éticos, transmitidos e compartidos a todos os níveis institucionais;
   - o estabelecimento de objectivos ambientais e a respectiva planificação, a que deverá incluir metas e indicadores mensuráveis de gestão ambiental;
   - a avaliação dos riscos internos e externos de carácter ambiental que confronte a Entidade Económica.
   - o controlo das actividades com impacto ambiental dentro do ambiente, objectivos e riscos ambientais;
   - os sistemas de informação ambiental, a serem reavaliados à medida que se produzam mudanças institucionais e de carácter oficial e legal, ou se identifiquem deficiências de natureza ambiental; e
   - um sistema de seguimento da gestão ambiental e adaptação à mudança, quando se justifique, em termos de objectivos e metas ambientais.
   - A situação, os resultados económico-financeiros e a gestão institucional em geral, e ambiental em particular.
   - A execução e gestão integral — física, financeira, ambiental — dos projectos verdes por qualquer empresa ou entidade executiva.
   - O cumprimento com as leis e disposições oficiais que regulem a protecção e preservação da ecologia, os recursos naturais renováveis e não renováveis, e o meio ambiente, pela direcção e administração das empresas e projectos com impacto ambiental.

5. A auditoria ambiental ou ecológica ajuda a direcção da entidade a salvaguardar o meio ambiente facilitando:
   - as funções da administração.
   - os procedimentos de controlo interno, financeiro, administrativo, operativo e ambiental;
   - práticas ambientais saudáveis; e
   - o cumprimento das políticas institucionais, as que devem incluir a observância das disposições oficiais na matéria.

AUDITORIA DE REGULARIDADE

- **Financeira** (própria dos auditores financeiro-administrativos)
  - **Estados Financeiros Básicos**
    - Situação Financeira
    - Resultados Económicos
    - Fluxos de Efectivo
  - **Outro Tipo de Documentação Financeira**
    - Estado de Origem (Financiamento) e Aplicação de Recursos (Utilização dos Fundos de Financiamento) num Programa ou Projecto
    - Estado de Execução Orçamental
    - Certificado de Despesas*
    - Transacções e Disponibilidades de Fundos em Contas Especiais*
    - Estado de Importações por Sectores da Economia*
- **Probidade Administrativa** (avaliação e comentários)
  - Integridade dos administradores e políticas
  - Valores éticos
  - Existência e observância do Código de Comportamento
- **Estrutura e Ambiente do Controlo Interno** (Avaliação e opinião)
- **Cumprimento de Leis e Cláusulas (ver abaixo)**
- **Exame de Engenharia** (própria de auditores-engenheiros e arquitectos).
  - Auditoria dos Aspectos Operativos e Físicos
    - Ente Executor
    - Projecto de Execução
  - Cumprimento com:
    - Os aspectos técnicos previstos nas leis e regulamentos
    - As cláusulas de carácter operativo e de engenharia/arquitectura previstas nos Convénios de Empréstimo.
- **Auditoria Jurídica** (própria de auditores-advogados)
  - Avaliação do marco da actuação jurídica
  - Conformidade legal do exercício de funções (directivos, gerentes, Funcionários)
  - Relações legais inter-institucionais
  - Riscos e contingências normativos)
  - Cumprimento (observância)
    - observância das leis e regulamentos, ordens, etc. (inclusive as do ambiente), que afectam a Unidade Económica ou os seus Projectos.
    - Com as cláusulas de carácter contabilístico-financeiro-administrativo dos Convénios de Empréstimo (em função de apoio aos auditores financeiro-administrativos, responsáveis por este tipo de auditoria)

* Próprio de certos organismos financeiros internacionais.

AUDITORIA DE GESTÃO
(VALOR RECEBIDO POR DINHEIRO ENTREGUE)

- **Economia e Eficiência** (tarefa combinada dos auditores financeiro-administrativos, engenheiros e economistas)

  (Gerêncial ou Operativa no sector privado)

- **Eficácia ou Efectividade**
  - Obtenção de resultados
    - Institucionais
    - Do projecto específico
- **Eficácia ou Eficiência**
  - Equivalente, individualmente, aos "3 E", segundo o organismo auditor (Suécia, Austrália)
- **Eficácia/Gestão (atributos)** (última versão canadiana)
  - Orientação /Direcção da gestão institucional
  - Relevância (actualidade dos programas e produtos principais)
  - Grau de apropriação
  - Obtenção dos objectivos/metas institucionais
  - Receptividade no mercado
  - Impactos secundários
  - Custos e produtividade
  - Adaptabilidade e capacidade de resposta
  - Resultados financeiros
  - Clima e ambiente laboral
  - Protecção dos bens institucionais
  - Seguimento, supervisão, informação

* É recomendável manter a distinção terminológica entre "de gestão" (sector público) e "operativo" (sector privado)

AUDITORIA INTEGRADA

AUDITORIA ÉTICA
(Sector público e privado)

- **CODIGO DE ÉTICA**
- **CLIMA DE MORALIDADE**
  (A nível governo e instituições públicas
- **CAPITAL HUMANO**
  (Políticas de Emprego e Desenvolvimento)
- **PRODUTOS ÉTICOS**
  (Fabrico/Distribuição)
- **QUALIDADE E SEGURANÇA**
  (Produtos à venda)
- **FILANTROPIA ATÉ À "CIDADANIA EMPREASRIAL"***
  (Morada, saúde, capacitação, voluntariado social e minorias)
- **CONSECUÇÃO RACIONAL DAS METAS INSTITUCIONAIS**
  (Devem ser estabelecidas para que se possam alcançar física, técnica, financeira e eticamente)

AUDITORIA DA EQUIDADE
(Sector público)

- **DESCONCENTRAÇÃO***
- **DESCENTRALIZAÇÃO***
  (Executiva/Legislativa/Judicial)
- **PARTICIPAÇÃO SOCIAL***
- **IMIGRAÇÃO E MINORIAS**
- **DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DA RECEITA NACIONAL**

*Implicam ampla capacitação prévia dos funcionários dos governos regionais e locais

AUDITORIA ECONOMICA (VISÃO MACRO)
(Auditoria macro-económica)*

- Balança de Pagamentos
- Déficit Comercial
- Dívida Externa
- Programas de Ajuste (estruturais ou sociais):
- Custo Real
- Resultados sócio– económicos

* Própria de auditores economistas.

AUDITORIA ECOLÓGICA/AMBIENTAL
(Interna/Externa)

- **FINANCEIRA AMBIENTAL**
  - Activos e passivos ambientais (incluindo os contingentes)
  - Custos e despesas ambientais
- **AVALIAÇÃO DO IMPACTO AMBIENTAL*** e/ou do
- **CUMPRIMENTO LEGAL AMBIENTAL***
  - Unidade Económica
  - Projecto Específico
  - Localidade Específica

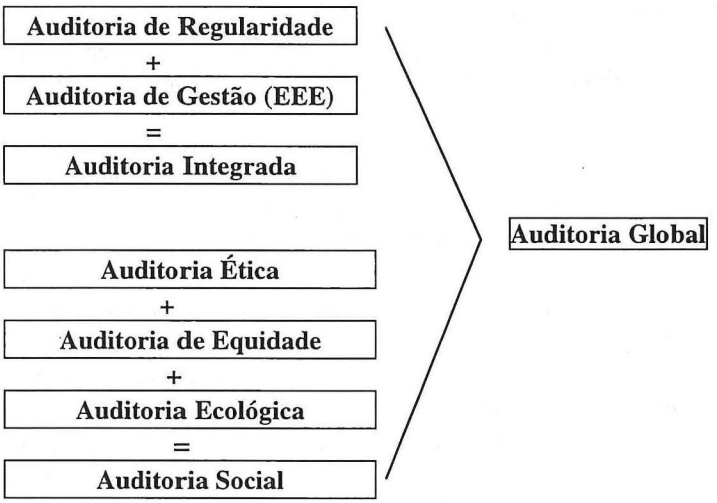
Deveria complementar-se com uma

- **AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE COMTROLO INTERNO**
  - Integridade e valores éticos
  - Planificação ambiental
  - Riscos ambientais
  - Sistema de informação financeira ambiental

*Vulgarmente denominada "auditoria ambiental". Pode ser auditoria interna ou externa, regularmente "ex-post", e realizada por (i) especialistas da Unidade Económica, ou (ii) por auditores e outros especialistas independentes.

Não confundir com a "avaliação ou estudo ambiental" que é um exame, não auditoria regular, "ex-ante" requerido pelos governos e Organismos Internacionais de Financiamento (OIF). Efectua-se geralmente sob controlo e coordenação do departamento governamental ou entidade oficial responsável da protecção do meio ambiente, ou por especialistas ou consultores do OIF, respectivamente (estes últimos em cumprimento das suas próprias políticas de financiamento)

AUDITORIA SOCIAL



Conceito de auditoria ambiental ou ecológica

NOTAS

a. Existe — fundamentalmente — uma marcada apreensão entre os auditores profissionais relativamente à utilização da palavra "auditoria", referida à ecologia e meio ambiente, para uma actividade que bem se pode denominar sobretudo inspecção, ou também apreciação, revisão e até controlo da qualidade ambiental.

b. Não incluímos como sinónimo eventual a avaliação ou os estudos de avaliação ambiental. Com efeito, estas expressões conquistaram na prática corrente e na literatura determinadas conotações ambientalistas e não constituem, exactamente auditoria.

c. Entendida a auditoria com o alcance e metodologia que se indica a seguir, e aos auditores, com as características que se indicam a seguir, e aos auditores, com as características que se assinalam na seguinte definição, bem se poderia deixar de lado a justificada apreensão actual.

1. No **sentido tradicional**, entender-se-ia por auditoria ambiental o exame independente dos activos e passivos, receitas e custas de carácter ambiental, identificados na unidade económica, efectuado de acordo com normas e procedimentos de auditoria de aceitação geral, com o fim de: (i) emitir uma **opinião profissional sobre a razoabilidade e fidelidade,** como tais componentes se apresentam dentro do marco de referência global dos estados financeiros da unidade económica, e (ii) **determinar a sua posição financeira ambiental pura.**
2. No **sentido amplo** (aclarando o conceito de auditoria ambiental

quando é utilizado por auditores profissionais), auditoria ambiental, ou auditoria verde, é aquele componente ou compartimento da auditoria social que consiste em:

- um exame e avaliação independente, sistemático, periódico, documentado e objectivo,
- realizado por um equipamento inter-disciplinar de auditores ambientalistas:
- profissionais especializados nos campos contabilista-financeiro--económico, das ciências ambientais, da biologia, da engenharia, do direito, das ciências so-ciais, e
- especialistas gerais da indústria e governo nacional, todos eles com conhecimento das normas e capacitação na aplicação dos respectivos procedimentos de auditoria financeira e de gestão.

3. O exame vai ser dirigido no sentido de avaliar (i) as Unidades Económicas — empresas e entidades públicas e privadas — cujas actividades institucionais puderam produzir impacto ambiental ou ecológico negativo; e (ii) ao projecto ou programa mesmo que possua características similares.

4. O alcance do exame e avaliação abarca:

- A estrutura de controlo interno no geral, e ambiental, em particular, da unidade económica, incluindo:
- os princípios de integridade e valores éticos, transmitidos e compartidos a todos os níveis institucionais;
- estabelecimento de objectivos ambientais e a respectiva planificação, a que deverá incluir metas e indicadores mensuráveis de gestão ambiental;
- a avaliação dos riscos internos e externos de carácter ambiental que confronte a Entidade Económica.
- controlo das actividades com impacto ambiental dentro do ambiente, objectivos e riscos ambientais;
- os sistemas de informação ambiental, a serem reavaliados à medida que se produzam mudanças institucionais e de carácter oficial e legal, ou se identifiquem deficiências de natureza ambiental; e
- um sistema de seguimento da gestão ambiental e adaptação à mudança, quando se justifique, em termos de objectivos e metas ambientais.
- A situação, os resultados económico-financeiros e a gestão institucional em geral, e ambiental em particular.
- A execução e gestão integral — física, financeira, ambiental —

dos projectos verdes por qualquer empresa ou entidade executiva.

- O cumprimento com as leis e disposições oficiais que regulem a protecção e preservação da ecologia, os recursos naturais renováveis e não renováveis, e o meio ambiente, pela direcção e administração das empresas e projectos com impacto ambiental.

5. A auditoria ambiental ou ecológica ajuda a direcção da entidade a salvaguardar o meio ambiente facilitando:
   - as funções da administração.
   - os procedimentos de controlo interno, financeiro, administrativo, operativo e ambiental;
   - práticas ambientais saudáveis; e
   - o cumprimento das políticas institucionais, as que devem incluir a observância das disposições oficiais na matéria.

"CONTROLO E AUDITORIA DE PROJECTOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO COMPUTADORIZADA (SIC)" (*) (**)

Por: *John W. LAINHART IV*(***)

(* Tradução, publicação e reprodução autorizadas in Memorial del *Segundo Congresso Internacional de Auditoria Integral*, Buenos Aires, 1995.

(**) Tradução para a Língua Portuguesa efectuada por CPL – Consultores Profissionais de Línguas

(***) Inspector Geral

Os estudos demostraram que é entre 50 a 100 vezes mais difícil corrigir um sistema operacional do que realizar os controlos necessários durante o desenvolvimento. De facto, o custo de implementar controlos num sistema já criado aumenta em progressão geométrica à medida que se progride nas fases do Ciclo de Vida do Desenvolvimento do Sistema (SDLC, em inglês). Se o auditor pode identificar potenciais pontos vulneráveis durante o desenvolvimento, pode corrigi-los então de forma mais fácil e económica do que depois de instalar o Sistema de Informação Computadorizada (CIS, em inglês) e depois do dito sistema se encontrar em operação. Desta forma, passa a ser imperativa a avaliação de até que ponto é adequado o "enfoque" do responsável pelo desenvolvimento em relação aos controlos (isto é, como se encaram, implementam e documentam tais controlos). Isto realiza-se através da auditoria do SDLC de um CIS de envergadura.

FASE DE ESTUDO. ANÁLISE DAS NECESSIDADES DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÃO.

Para conseguir sistemas eficientes e controlos efectivos devem-se utilizar métodos adequados durante o SDLC. É também durante o SDLC que as necessidades do utilizador se desenham dentro do sistema. Desta maneira, o auditor deve verificar que foram utilizado métodos adequados durante o SDLC. A avaliação deve incluir o seguinte:

- Entendimento do processo de organização do SDLC utilizado para o CIS que se está a examinar, e avaliar tal processo em comparação com processos SDLC geralmente aceites.
- Identificar os papéis e responsabilidades das pessoas que trabalham no projecto.
- Identificar temas de documentação necessários para cumprir com processos de SDLC geralmente aceites.
- Analisar controlos internos sobre o desenvolvimento, a aquisição e os processos de manutenção do CIS.

A avaliação terminada deve subministrar um *background* necessário e identificar riscos associados com (1) a integridade do desenho, desenvolvimento e processo de manutenção do sistema, (2) a satisfação das necessidades do utilizador através do sistema, e (3) pontos fracos do controlo interno no desenho, desenvolvimento e manutenção do sistema, Os passos de experiência incluem o seguinte:

- Avaliar o processo SDLC
- Analisar o cumprimento dos processos SDLC geralmente aceites, incluindo documentação.

- Avaliar os papéis e responsabilidades do pessoal do projecto.
- Preparar um inventário de utilizadores do sistema
- Analisar a satisfação do utilizador com o desempenho do sistema
- Analisar a satisfação do utilizador com os resultados oferecidos pelo sistema.
- Avaliar os controlos internos sobre o desenvolvimento, a aquisição e a manutenção do CIS.

PROCESSO DE DESENHO, DESENVOLVIMENTO E MODIFICAÇÃO DO SISTEMA.

A suficiência e efectividade dos controlos nos CIS começam com os métodos e procedimentos utilizados durante o desenho, desenvolvimento e modificação do sistema. Os controlos adequados sobre estes processos ajudam a assegurar que os sistemas se organizem para cumprir com os requisitos do utilizador, que se desenvolvam de forma económica, que se encontrem totalmente documentados e testados, e que contenham controlos internos e procuras de auditoria apropriadas. Para conseguir estes objectivos, uma metodologia estruturada deve estabelecer-se e seguir durante o SDLC.

FASES DO SDLC

Um "enfoque" *standard* do SDLC, com fases bem definidas, orientadas para a acção, deve estabelecer-se para subministrar um mecanismo efectivo para o controlo de projectos em desenvolvimento. O "enfoque" deve subministrar pontos de revisão que permitam que os administradores continuem a monitorização e avaliação do progresso, do desempenho e do estado orçamental e, caso seja necessário, reavaliar, reorganizar ou dar por terminado o trabalho de desenvolvimento.

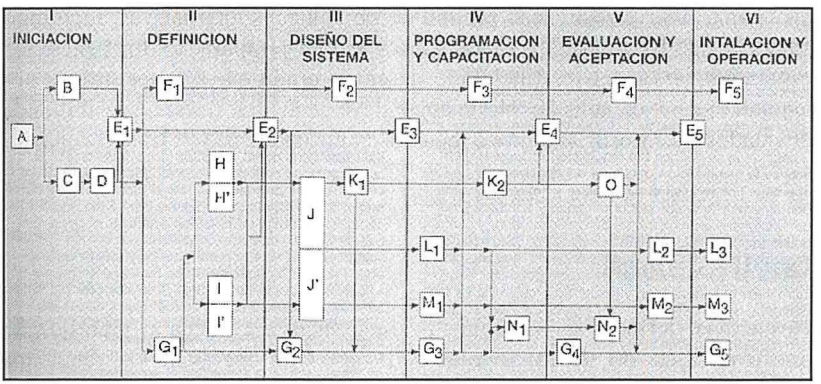
As características do "enfoque" SDLC podem variar, de acordo com as diferenças de organização ou filosofia da administração. No entanto, mais do que as definições únicas, o "enfoque" SDLC deve incluir relatórios periódicos à administração. Os problemas encontrados devem ser discutidos e resolvidos. A técnica pode aplicar-se tanto durante o desenho inicial do sistema como durante o processo de modificação; também é aplicável durante a aquisição de programas adquiridos já prontos, uso de protótipos, uso de contratistas e computação para utilizador final.

No Anexo 1 separa o SDLC em seis fases principais: iniciação, definição, desenho do sistema, programação e capacitação, avaliação e aceitação e

instalação e operação (incluindo manutenção/modificação); cada uma destas fases inclui diversos passos que têm como resultado a produção de documentação chave do SDLC. Cada fase deve estar completa antes de passar à próxima. Ao finalizar cada fase, todo o trabalho anterior é revisto, e toma-se uma decisão de "continuar/não continuar". Este progresso subministra um "enfoque" estruturado do processo de desenvolvimento.

ANEXO 1

FASES DO SDLC



CODIGO DE REQUISITOS DE DOCUMENTAÇÃO * Fonte

A: Declaração ou necessidade /FIPS PUB 64, DOD 79202)*
B: Estudo de viabilidade (FIPS PUB 64)*
C: Análise de risco (FIPS PUB 65)*
D: Análise custo/benefício (FIPS PUB 64)*
E: Relatório de decisão do sistema (FIPS PUB 64, DOD 79202)*
F: Plano de auditoria
G: Plano de projecto ((FIPS PUB 102 & 105, NBS SP 500 98)*
H: Documento de requisitos funcionais (FIPS PUB 38 & 124)*
H': Documento de requisitos de segurança funcional e controlo interno (FIPS PUB 73 & 102)*
I: Documento de requisitos de dados (FIPS PUB 38)*
I': Descrição de sensibilidade/crítica dos dados ((FIPS PUB 65 & 102)*
J: Especificações de sistema/ sub-sistema, programa e base de dados (FIPS PUB 38)*
J': Especificações relacionadas com segurança e controlo interno (FIPS PUB 73 & 102)
K: Plano de validação, verificação e plano de teste e especificações (FIPS PUB 101)
L: Manual do utilizador (FIPS PUB 38, NBS SP 500 98)*
M: Manual de operações/manutenção (FIPS PUB 38, FIPS PUB 106, NBS SP 500 98)*
N: Plano de instalação e conversão (FIPS PUB 101, NBS SP 500 105)*
O: Análise de testes e relatórios de avaliação de segurança (FIPS PUB 38 & 102, NBS SP 500 98)*

(Nota: os documentos são sub-índices para iterações sucessivas do dito documento)

* Fonte

Fase I – Iniciação

A fase de iniciação começa com o reconhecimento de um problema e a identificação de uma necessidade. Durante esta fase, valida-se a necessidade e exploram-se conceitos funcionais alternativos para satisfazer a necessidade, e recomenda-se e prova-se um sistema conceptual funcional. A decisão de aplicar uma solução deve-se basear num claro entendimento do problema, uma investigação preliminar de soluções alternativas, incluindo soluções não baseadas em computadores, e uma comparação dos benefícios esperados *versus* custos (incluindo desenho, programação, operação e potenciais riscos) da solução. Nesta etapa deve-se avaliar o risco/sensibilidade dos dados ou informação ou os recursos controlados pelo CIS sob consideração.

Fase II – Definição

Nesta fase definem-se os requisitos funcionais e começa a planificação pormenorizada do desenvolvimento de um CIS operável. Os requisitos funcionais e processos que se devem automatizar são documentados e aprovados por um funcionário administrativo de grau superior e com representação suficiente antes de iniciar um esforço de desenvolvimento de um CIS. A identificação de requisitos é iterativa assim como a análise de risco potencial, e engloba os que identificam e resolvem problemas. É fundamental que o controlo interno específico e os requisitos de segurança se identifiquem durante este processo. Os requisitos podem ser, e normalmente são, modificados nas fases posteriores à medida que se consegue um melhor entendimento do problema. Além disso, durante a Fase II prepara-se um Plano de Projecto, especificando a estratégia para administrar o desenvolvimento, certificação e acreditação do CIS. Tal plano define os objectivos e actividades para todas as fases subsequentes, e inclui estimativas de recursos durante cada fase e uniões intermédias, assim como métodos para o desenho, documentação, notificação de problemas e controlo de mudança. Fundamentalmente, o Plano de Projecto descreve a metodologia única que se deve utilizar durante a vida de um projecto em particular.

Fase III – Desenho de sistema

As actividades desenvolvidas durante esta fase têm como resultado a especificação da solução de um problema. A solução subministra uma definição específica de alto nível que inclui totais de informação, fluxos de informação e passos de processamento lógico, assim como todas as fases intermédias principais e as suas receitas e resultados. O propósito é refinar, resolver deficiências, definir pormenores adicionais e obter um pacote de soluções. As especificações pormenorizadas do desenho descrevem a solução física de maneira a que possam implementar-se em código com poucas ou nenhuma necessidade de análise adicional. As organizações devem definir e aprovar especificações de controlo interno e de segurança antes de adquirir ou começar o desenvolvimento formal das aplicações. Também se identificam durante esta fase os objectivos de validação, verificação e teste (W & T) e desenvolve-se um plano para alcançar estes objectivos. Revêm-se o Plano de Projecto (calendários, orçamentos disponíveis, etc) e a Análise de Risco conforme seja necessário, considerando o alcance e a complexidade da solução formulada. Estas actividades coordenam-se com os componentes do Plano de Certificação.

Fase IV – Programação e capacitação

Esta fase tem como resultado programas que se encontram prontos para teste, avaliação, certificação e instalação. A programação é o processo de implementação das especificações de desenho pormenorizadas em códigos. O código completo passa então por testes de unidade, tal como se descreve no Plan W & T revisto nesta fase, e a integração e teste do sistema na Fase V. A capacitação é fundamental para o êxito do CIS e, portanto, deve-se prestar atenção ao desenvolvimento adequado e uso de materiais de capacitação. Além dos Manuais de Programação e Capacitação, durante a Fase IV preparam-se Manuais do Utilizador e de Manutenção, assim como um Plano Preliminar de Instalação, que especifica o "enfoque" e os pormenores da instalação do CIS.

Fase V – Avaliação e aceitação

Nesta fase produzem-se a integração e teste de sistema do CIS. Para fins de validação, o sistema deve executar-se sobre dados de teste, e depois devem testar-se os campos num ou mais emprazamentos operacionais representa-

tivos. Utilizando dados de transacções funcionais reais, o sistema deve ser certificado como tecnicamente adequado para cumprir com os seus requisitos de controlo e segurança internos por pessoal de verificação de qualidade, antes de se acreditar e instalar. Antes da certificação, todos os resultados de testes de W&T devem-se documentar e devem-se comparar aos resultados reais e aos esperados.

Podem-se desenvolver vários módulos (isto é, sub-programas de computador) durante o SDLC. Cada um destes módulos necessita de ser testado de forma individual. Os módulos reúnem-se então para formar programas. Estes programas testem-se então para validar que os módulos múltiplos funcionam correctamente quando se encontrem ligados entre si. Finalmente, os programas reúnem-se para formar o CIS, e este CIS é então validado para se assegurar de que (1) funciona no ambiente operativo, (2) funciona ao realizar ligações com outros sistemas, e (3) cumpre com os requisitos do utilizador.

O controlo interno e as avaliações de segurança devem fazer parte do relatório de resultados de teste/avaliação de teste. A declaração de acreditação, a última actividade chave da fase, será uma declaração realizada por um funcionário responsável (por exemplo, patrocinador/utilizador) pelo sistema operativo de forma efectiva e que está pronto a ser instalado. Qualquer problema ou restrição deve denunciar-se neste momento.

Fase VI – Instalação e operação

O objectivo desta fase final do SDLC é o de (1) implementar o plano operacional aprovado, incluindo a extensão/instalação noutros emprazamentos, (2) continuar com as operações aprovadas, (3) preparar um orçamento adequado, e (4) controlar todas as mudanças e manter/modificar o CIS durante o resto da sua vida. A notificação de problemas, pedidos de mudança, e um sistema formal de controlos devem estar organizados de maneira tal que se possam atender problemas imprevistos ou mudanças nos requisitos dos utilizadores. Como mínimo, tal sistema deve subministrar (1) pedidos e aprovações de mudanças formais e documentadas, (2) testes completos, (3) W & T e recertificação, e (4) aceitação do utilizador.

Além disso, devem realizar-se actividades periódicas de medição e avaliação do desempenho para se assegurar que o sistema continue a cumprir com os seus requisitos de forma económica no contexto de um ambiente de sistema em processo de mudança. Estas revisões devem realizar-se em todo o sistema (tanto nos processos manuais como nos automatizados) e devem

assegurar que o CIS continue (1) a cumprir com os requisitos do utilizador, (2) a manter os controlos internos e mecanismos de segurança necessários para produzir de forma constante resultados confiáveis, e (3) operando de acordo com as normas da organização e do governo dos Estados Unidos e especificações de desenho aprovadas.

PAPÉIS E RESPONSABILIDADES DO PESSOAL DO PROJECTO DE SLDC

O SLDC define responsabilidades específicas para o pessoal integrado no processo. As responsabilidades e deveres estabelecem-se ao principio do projecto, em relação ao desempenho e administração. O controlo de administração do projecto encontra-se assegurado ao atribuir responsabilidades formais tal como se discute a seguir.

Utilizadores do sistema

Os utilizadores devem participar de forma activa no processo de SDLC para se assegurarem de que os seus requisitos são satisfeitos. Os utilizadores devem ser responsáveis pela identificação das suas necessidades e apresentação das mesmas perante os superiores para obterem decisões sobre prioridades, compromissos sobre recursos e calendários de implementação. Os utilizadores e administradores devem trabalhar juntos para definir os requisitos funcionais para os CIS e desenvolver planos para satisfazerem as necessidades do utilizador de forma económica. Um representante de todos os utilizadores funcionais deve participar no processo de SDLC para se assegurar que se alcança um acordo sobre os objectivos, necessidades de informação e o alcance do desenvolvimento.

Os utilizadores devem continuar a sua participação durante todo o SDLC para se assegurarem de que o projecto se desenvolve dentro do tempo planeado, dentro do orçamento, e de que cumpre com os requisitos de serviço. Os utilizadores devem rever um projecto em momentos determinados para verificarem que todos os requisitos estão a ser cumpridos e que as despesas de recursos devem continuar. Os utilizadores devem estar plenamente informados sobre o progresso e devem ter o conhecimento suficiente para, por exemplo, aprovar o trabalho que se completou e para continuar com o projecto. Através da participação e comunicação com os Administradores do Departamento de Comunicações/CIS, os utilizadores têm uma maior segurança de obter um sistema fiável e efectivo e estão melhor preparados para capacitar o seu próprio pessoal para utilizar o sistema. A participação

do utilizador também contribui para obter um maior controlo da administração das despesas de recursos de desenvolvimento.

Para se assegurar de que o utilizador foi plenamente informado e de que está totalmente integrado, deve existir como mínimo uma aceitação assinada do utilizador ou a aceitação em (1) cada disponível fornecido ou cada ligação alcançada, (2) mudanças na administração ou planificação do projecto, e (3) modificações principais no desenho, custo ou operação do projecto.

Comissões de direcção do projecto

Para se assegurar de que existe um controlo da administração de nível superior durante todo o percurso do SDLC deve formar-se um grupo de gerência, ou comissão de direcção do projecto, para controlar e rever periodicamente o progresso, e para tomar decisões em cada etapa crítica. É especialmente importante que uma comissão desta natureza exista se o sistema deve atender as necessidades de duas ou mais organizações de utilizadores diferentes.

A comissão deve decidir se se deve iniciar, continuar, rever ou dar por terminado o projecto e deve considerar qualquer questão estratégica que afecte o projecto, subministrar modelos gerais e estabelecer responsabilidades e controlos de administração primários. A comissão deve reunir-se periodicamente para rever e analisar o progresso e desempenho e para aprovar o trabalho que se tenha completado e os planos da próxima fase antes do projecto prosseguir.

Os membros activos da comissão de direcção do projecto devem incluir representantes da organização utilizadora, operações desenho e desenvolvimento do sistema, segurança, e os gerentes superiores que têm a responsabilidade geral pela coordenação e controlo de recursos de informação. O pessoal de auditoria interna da organização deve estar integrado como assessores ou monitores, e, segundo o sistema em questão, podem participar representantes de outras áreas (p.ex., conselheiros gerais, pessoal finanças, etc.). Todos os membros da comissão devem ocupar uma posição suficientemente importante dentro da organização para, por exemplo, tomar decisões com autoridade suficiente, baseadas em prioridades e directivas estabelecidas pela presidência da organização ou a comissão de direcção executiva da Gerência de Recursos de Informação (IRM). Por esta razão, a comissão de direcção do projecto deve ter um regulamento formal que defina a sua autoridade e responsabilidade pelo desenvolvimento do sistema.

Gerentes do projecto

Cada esforço principal de desenvolvimento do CIS deve ter um gerente de projecto de tempo completo, designado como autoridade central para subministrar direcção, coordenação e controlo diários. O gerente de projecto deve representar geralmente o utilizador principal do CIS, e um regulamento formal deve definir os deveres e autoridade específicos do gerente.

O gerente do projecto, sujeito à aprovação da comissão de direcção do projecto, deve ter autoridade para decidir sobre atribuições de pessoal, estabelecer planos de projecto, calendários e orçamentos, e efectuar a maior parte das actividades técnicas. Esta pessoa deve coordenar as funções afins no SDLC e liderar/dirigir a equipa do projecto. Como líder de uma equipa formada por pessoas com diversas capacidades, o gerente deve subministrar um ambiente bem definido e estruturado dentro do qual o SDLC possa progredir de forma ordenada.

O gerente do projecto também deve servir como elemento de ligação entre os utilizadores, programadores, analistas, pessoal da verificação de qualidade e gerentes superiores. O gerente é a pessoa chave para a avaliação e negociação de intercâmbios e para manter a comissão da direcção do projecto informada sobre o estado do projecto, obtendo aprovações requeridas e direccionando problemas que estão fora da esfera de autoridade do gerente para as pessoas adequadas. Tais problemas normalmente relacionam-se com prioridades em conflito, requisitos de recursos não cumpridos, atrasos ou acontecimentos que requeiram uma mudança importante na direcção. O gerente do projecto deve assegurar-se de que se seguem as regras aplicáveis, que se aplicam as normas, e que se cumprem os requisitos do sistema. Se o sistema está a ser desenvolvido por um contratista a coordenação estreita entre o contratista e o gerente de projecto é fundamental.

Analistas de sistemas

Os analistas de sistemas são responsáveis pela transferência das necessidades do utilizador para um desenho conceptual do sistema. Este desenho é então utilizado pelos analistas de sistemas e os utilizadores para se assegurarem de que o sistema seja técnica e operacionalmente viável e que possa produzir os resultados desejados e um custo mínimo. Depois de completado o desenho, os analistas de sistemas:

- criam especificações pormenorizadas de desenho do sistema para programação.

- revêm a documentação do programa, depois de terem completado a programação, para terem a certeza de que se seguiram as especificações pormenorizadas do desenho.
- revêm os procedimentos de teste do programa e os resultados para terem a certeza de que cada programa foi totalmente experimentado e que cada módulo, programa e todo o sistema estejam plenamente operacionais.
- asseguram a preparação de documentação precisa e completa do sistema, incluindo instruções para os utilizadores e pessoal operador; e
- preparam procedimentos e documentação para a conversão do sistema de maneira a que o sistema possa validar-se, e, uma vez que se encontre validado, que comece a operação.

Programadores

Os programadores são responsáveis pela preparação de programas de computador de acordo com as especificações de desenho dos analistas. O programador testa cada programa para ter a certeza de que está totalmente operacional, e documenta cada programa e os tipos de teste aplicados. Esta documentação deve ser precisa, completa e actualizada porque é fundamental para as pessoas encarregadas de todas as outras fases do SDLC.

Pessoal de verificação de qualidade

O pessoal de verificação de qualidade responsável pela realização de testes completos pré–implementação de todos os novos sistemas e todas as modificações aos sistemas existentes. Estes testes avaliam se todo o sistema (tanto os processos manuais como os automatizados) estão em funcionamento tal como foi especificado pelo utilizador e desenhado pelo analista de sistemas. Nenhum sistema deve ser colocado em operação sem a certificação escrita de verificação de qualidade, que determine que o sistema completo funciona de acordo com todas as especificações funcionais e de desempenho. Por estas razões, a verificação de qualidade deve controlar toda as mudanças planeadas do sistema, de tal maneira que nenhuma mudança se possa realizar no programa sem a sua prévia aprovação. As modificações de emergência podem necessitar de tal validação depois de terem sido realizadas.

Desta forma, todas as mudanças, tanto as planeadas como as de emergência, estão sujeitas a revisão e aprovação por parte do pessoal de verificação de qualidade. No entanto, para cumprir com o seu rol independente, o pes-

soal de verificação de qualidade não deve ser directamente responsável perante o gerente de projecto durante o SDLC, ou perante a administração dos utilizadores, durante a etapa operacional.

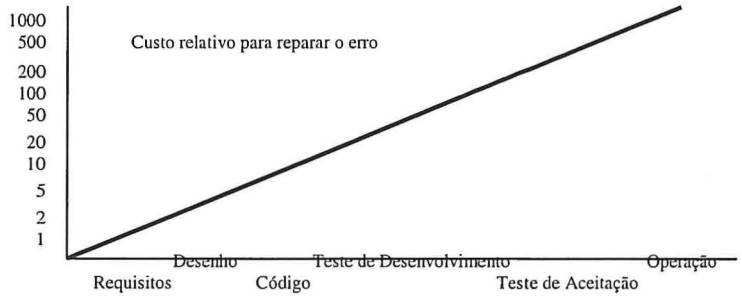
Auditores Internos

Os auditores internos devem assegurar à gerência superior da organização que todos os sistemas operam em conformidade com as normas existentes e especificações aprovadas de desenho, e que incluem os controlos internos necessários para produzirem resultados confiáveis de forma constante. O auditor interno deve actuar também como utilizador para se assegurar de que todos os sistemas contêm o rastreio de auditoria necessário e as ferramentas de auditoria assistidas por computador. Para conseguir estas tarefas, o auditor interno deve participar de forma activa no processo do SDLC, revendo cada passo à medida que se completa (além disso, o auditor tem a responsabilidade constante de rever a administração, operações gerais e controlos de aplicação durante a operação, para se assegurar de que o sistema continue a funcionar de acordo com a política de administração e a produzir resultados confiáveis).

O papel do auditor interno no processo SDLC, foi constantemente apoiado pelo Departamento de Contabilidade Geral dos Estados Unidos (GAO), o Departamento de Administração e Orçamento dos Estados Unidos (OMB), a Fundação dos Auditores EDP (EDPAF) e o Instituto de Auditores Internos (IIA). Além de ser um requisito, tem sentido que os auditores internos participem no processo, e numa etapa tão inicial do processo de desenvolvimento quanto possível. O Anexo 2 ilustra graficamente a economia nos custos associada à identificação de "arranjos" numa etapa inicial do processo de desenvolvimento, em comparação com encontrá-las depois do sistema ter começado a operar.

ANEXO 2

AUMENTO NO CUSTO DO ARRANJO OU MUDANÇA DE *SOFTWARE* DURANTE O DESENVOLVIMENTO DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO AUTOMATIZADA



Fases de desenvolvimento nas quais se detectam e corrigem erros
Fonte: Adaptado de B.W. Boehm, *Software* Engineering Economics (Englewood, Cliffs, NJ; Prenice Hall, Inc. 1981) p.40

Desta forma, os auditores internos devem participar no processo do SDLC, fazendo a revisão, e esta participação deve começar o mais inicialmente possível dentro do processo, para identificar problemas no princípio do processo, antes do sistema começar a operar.

Apesar de certas semelhanças funcionais, o papel do auditor interno deve distinguir-se cuidadosamente do pessoal de verificação de qualidade. Este último é responsável pelos testes pormenorizadas e pela certificação de todos os sistemas e mudanças nos mesmos, antes da implementação. Esta é uma função de verificação de qualidade orientada para a operação, e não um rol de auditor interno independente.

DOCUMENTAÇÃO DO SDLC

A documentação é o processo de descrever no papel como opera o CIS. A boa documentação tem os seguintes usos.

- Subministra à gerência um entendimento claro dos objectivos, conceitos e resultados do sistema, e indica se as políticas do SDLC estão a cumprir ser cumpridas.
- Assegura o processamento correcto e eficiente dentro das áreas de processamento de dados e do utilizador.

- Subministra uma referência conveniente para os analistas de sistemas e os programadores a cargo da manutenção dos sistemas e programas existentes.
- Subministra uma base primária para a capacitação.
- Serve como base para a revisão dos controlos internos por parte de auditores internos e externos.

Os tipos de documentação que se devem desenvolver encontram-se primariamente descritos no FIPS PUB 64, "Modelos para a documentação de programas de computação e sistemas de dados automatizados"; NBS SP 500-153, "Guia da auditoria para controlos e segurança: um "enfoque" do Ciclo de Vida do Desenvolvimento do Sistema", e FIRMR 201-30.007, "Administração de recursos ADP". Os requisitos de documentação destacam-se brevemente nos seguintes parágrafos:

Declaração de requisitos/necessidades do Projecto (FIPS PUB 64, DOD 7920.2 E FIRMR 201-30.007). Subministra os meios para que uma organização utilizadora solicite o desenvolvimento, obtenção ou modificação do *software* ou outros serviços de recursos de informação. Deve descrever deficiências em capacidades existentes, requisitos de programas novos ou modificados ou oportunidades para aumentar a economia e eficiência.

Estudo de viabilidade (FIPS PUB 64 e FIRMR 201 – 30.007) Analisa os objectivos, requisitos e conceito do sistema, avalia "enfoques" alternativos e identifica um "enfoque" proposto, ou um desenho do sistema conceptual.

Análise de riscos (FIPS PUB 65, 87 e 102 e Circular do OMB A-130) Identifica os pontos vulneráveis de controlo interno e segurança de um CIS, determina a natureza e magnitude dos perigos relacionados para os dados e activos, determina o potencial de perda resultante e oferece à administração desenhadores de sistema, especialistas de controlo interno/segurança do sistema e salvaguardas recomendadas por auditores. (Este documento deve ser revisto, conforme seja necessário, durante cada fase do SDLC para se assegurar de que estão incluídas as medidas de segurança adequadas.)

Análise de custo-benefício (FIPS PUB 64, Circulares do OMB A-123 E A-130 e FIRMR 201-30.007) Oferece à administração, utilizadores, desenhadores de sistema e auditores informação adequada de custo-benefícios para analisar e avaliar "enfoques" alternativos para cumprir com as necessidades dos utilizadores. (Este documento deve-se rever cada vez que se proponham mudanças para assegurar que os benefícios revistos continuam a superar os custos revistos.)

Relatório de decisão de sistemas (FIPS PUB 64, DOD 7920.2 e Circulares do OMB A –123 e A-130). Subministra o marco e informação críticos para o processo de tomada de decisões durante o desenvolvimento de um CIS.É o documento chave para registar a informação fundamental no sistema, tal como a determinação de necessidades de missões, objectivos de uniões, temas e riscos, alternativas, custo-benefícios, planos de administração e justificação de decisões. (Este documento deve rever-se, conforme seja necessário, durante cada fase do SDLC. Deve ser aprovado nos níveis administrativos adequados quando se devam realizar mudanças ao mesmo, e deve servir como documento para registar as decisões de "continuar/não continuar". O relatório final, antes da instalação e operação do sistema, deve incluir uma declaração de acreditação dirigida ao funcionário responsável pela acreditação de que o sistema opera de forma efectiva e eficiente; qualquer inconveniente na operação também se deve mencionar.)

Plano de Projecto (FIPS PUB 102 e 105, NBP SP 500-98 e Circulares do OMB A-123 e A-130). Especifica a estratégia para manejar o esforço de desenvolvimento do CIS, definindo os objectivos e actividades para todas as fases e passos. Inclui estimativas de recursos e objectivos de uniões, cobrindo toda a duração do esforço de desenvolvimento do sistema. Define métodos para desenho, documentação, notificação de problemas e controlo de mudança, e especifica as ferramentas e técnicas de apoio. (Este documento deve ser revisto, conforme seja necessário, durante cada fase do SDLC para se assegurar de que reflecte com exactidão o esforço do SDLC em desenvolvimento).

Requisitos funcionais (FIPS PUB 38, 64, 73, 87, 102 e 124, DOD-STD-7935 e GSA 4 CFR 201-20). Subministra uma base de entendimento mútuo entre os utilizadores e desenhadores de sistemas do CIS, incluindo requisitos funcionais (em termos quantitativos e qualitativos), requisitos de desempenho (relacionados com a precisão, validação, oportunidade e flexibilidade), ambiente operativo e plano de desenvolvimento. (Este documento deve incluir especificamente os requisitos de segurança e controlo interno para dirigir a atenção a estes requisitos funcionais.)

Requisitos de dados (FIPS PUB 38, 65 e 102, DOD-STD-7935 e Circular do OMB A-130). Subministra a descrição de dados e informação técnica acerca dos requisitos de reunião de dados. (Este documento deve identificar especificamente tipos de dados sensíveis/críticos, de maneira tal que a natureza e magnitude dos riscos possa postular-se e se possam desenhar os mecanismos adequados de segurança no sistema).

Especificações de sistema/subsistema (FIPS PUB 38, 73 e 102 e DOD-STD-7935). Pormenoriza os requisitos para os analistas de sistemas e programadores, ambiente operativo e características de desenho para o sistema ou subsistema. (As especificações de segurança e controlo devem pormenorizar-se neste documento para se assegurar de que são satisfeitos a segurança funcional dos utilizadores e os requisitos de controlo interno.)

Especificações do programa (FIPS PUB 38). Pormenoriza os requisitos para os programadores, ambiente operativo e características de desenho dos programas de computador individuais. (As especificações de segurança e controlo devem pormenorizar-se neste documento para se assegurar de que são satisfeitos a segurança funcional dos utilizadores e os requisitos de controlo interno.)

Especificações da base de dados (FIPS PUB 38 e 88). Descreve a natureza, lógica e características físicas de uma base de dados em particular. (As especificações de segurança e controlo devem pormenorizar-se neste documento para se assegurar de que são satisfeitos a segurança funcional dos utilizadores e os requisitos de controlo interno.)

Plano e especificações W&T (FIPS PUB 38, 101 e 132, NBS SP 500-98 e DOD-STD-7935). Subministra uma estratégia para testar o CIS, incluindo especificações pormenorizadas, descrições e procedimentos para todas as testes, assim como redução de dados de teste e critérios de avaliação.

Manual do Utilizador (FIPS PUB 38, NBS SP 500-98 e DOD-STD-7935). Descreve as funções realizadas pelo sistema de computação em terminologia não relacionada com computação. Serve como documento de referência para preparar dados e parâmetros de entrada, e para interpretar os resultados do sistema. Também descreve a segurança, privacidade e requisitos de controlo interno, e mensagens de erro, processos de recuperação de erros e procedimentos de consulta de arquivos.

Manual de Operação (FIPS PUB 38, NBS SP 500-98 e DOD-STD-7935). Subministra uma descrição do *software* e do ambiente operativo para o pessoal de operações de computação, para que possa fazer funcionar o *software.*

Manual de Manutenção (FIPS PUB 38 e 106, NBS SP 500-98 e DOD-STD-7935). Subministra a informação e códigos de fonte para que o programador de manutenção possa entender os programas de computação do sistema, o ambiente operativo e os procedimentos de manutenção.

Plano de Instalação e Conversão (FIPS PUB 101, NBS SP 500-105 e DOD-STD-7935). Subministra uma ferramenta para dirigir a instalação ou

conversão do CIS em emprazamentos diferentes do de teste, dos testes do sistema terem sido totalmente completados e do sistema ter sido acreditado formalmente.

Análise de teste e relatório de avaliação de segurança (FIPS PUB 38 e 102, NBS SP 500-98 e DOD-STD-7935, e Circular do OMB A-130). Subministra os resultados de análises de testes, apresenta as capacidades e deficiências demonstradas do sistema, incluindo o relatório de avaliação de segurança necessário para certificar o sistema, e subministra a base para preparar uma declaração sobre o estado de preparação do sistema para a sua implementação.

A preparação de documentação ajuda a evitar as avaliações económicas incompletas ou as especificações inadequadas. A documentação facilita a comunicação e modificações subsequentes do sistema e pode actuar como uma barreira contra a manipulação fraudulenta do sistema. A documentação subministra um meio para que os gerentes, utilizadores, pessoal técnico e auditores possam rever o sistema de forma efectiva. É fundamental para corrigir erros de desenho e para a manutenção do sistema.

SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES DE INFORMAÇÃO DO UTILIZADOR

Os utilizadores de dados ou relatórios produzidos por um sistema de aplicação podem ajudar o auditor a identificar erros no processamento ou outras áreas problemáticas importantes. O auditor deve, portanto, identificar e entrevistar todos (ou um grupo representativo de) utilizadores principais do sistema para determinar exactamente como o utilizam, que pensam da sua precisão e pontualidade, se consideram que é completo, e se satisfaz as suas necessidades tal como se encontra estruturado actualmente.

COMO IDENTIFICAR OS UTILIZADORES PRINCIPAIS

Os utilizadores principais de cada sistema, podem identificar-se a partir de uma lista de distribuição de produção de computadores actualizada, que deve estar disponível no Departamento de Comunicações/CIS. USR-1A, "Inventário principal de utilizadores", deverá ajudar o auditor a manter a documentação actualizada, assim como a dos potenciais utilizadores.

COMO DETERMINAR A SATISFAÇÃO DO UTILIZADOR

Normalmente os utilizadores tem diversos graus de conhecimento sobre a economia, eficiência e efectividade do sistema. Como verificação da confiabilidade das respostas dos utilizadores, o auditor deve entrevistar pessoalmente um número suficiente de utilizadores do sistema para formar uma opinião geral acerca do sistema que se está a rever. USR-1B, "Guia de avaliação: satisfação do utilizador com o sistema de informação", subministra perguntas acerca da satisfação do utilizador com o CIS. USR-1C, "Guia de avaliação: satisfação do utilizador com os resultados de computação", subministra perguntas sobre a satisfação do utilizador com produtos específicos de computação.

Quando há vários utilizadores principais, ou vários utilizadores em diferentes ubiquações, ou vários produtos diferentes, pode não resultar prático entrevistar pessoalmente cada um. Nestes casos, o auditor pode eleger (1) seleccionar um grupo representativo de utilizadores principais, baseado no número, ubiquação ou outro critério adequado, (2) entrevistar os utilizadores por telefone, ou (3) distribuir o questionário para que os utilizadores o preencham. Nesta última situação, o auditor deve manter o controlo sobre os questionários e realizar algum tipo de seguimento para se assegurar de que as respostas são correctas.

Ao realizar entrevistas, é especialmente importante obter evidências de dados incompletos ou inexactos ou evidências de mau desempenho do sistema identificado por um utilizador. O auditor deve determinar o seguinte:

- A natureza do problema: valores sobrestimados ou subestimados, totais incorrectos, campos de dados incompletos, saldos negativos que deveriam ser positivos, ou produtos incorrectos ou impontuais.
- Frequência com a que se observam erros: se os erros são circunstâncias isoladas o se são problemas recorrentes.
- Se o utilizador pode ajudar a explicar por quê se produzem erros. Como os erros afectam em maior medida os utilizadores, os utilizadores podem ter realizado estudos para mostrar a causa e magnitude dos erros.
- Se os utilizadores mantêm registos manuais em lugar de confiar em relatórios ou resultados de computação. Os registos manuais num ambiente computadorizado podem implicar uma má qualidade da produção computadorizada e despesas desnecessárias emergentes de registos duplicados.

Os comentários dos utilizadores podem ajudar a identificar pontos fracos de controlo interno e dirigir a cobertura adicional de auditoria durante a fase de teste.

FASE DE ESTUDOS. ANÁLISE DE CONTROLO INTERNO DO CIS

A análise de controlo interno do CIS está desenhada para determinar se a gerência superior adoptou métodos e procedimentos adequados para assegurar- se de que os recursos da tecnologia de informação associada com um sistema crítico ou sensível específico se utiliza de acordo com as leis, regulamentos e políticas; que os recursos estão salvaguardados contra o desperdício, perdas e abuso; e que os dados se processem de forma rápida, precisa e completa. As análises de controlos internos do CIS adquiriram uma importância adicional com o "enfoque" renovado sobre os controlos internos no governo federal dos Estados Unidos .

NORMAS, OBJECTIVOS E TÉCNICAS DE CONTROLO INTERNO

Desde que se sancionou a Lei de Contabilidade e Auditoria em 1950, o GAO produziu numerosas publicações como guia das agências governamentais dos Estados Unidos para estabelecer e manter sistemas efectivos de controlo interno (conhecido actualmente como Apêndice II do Título 2 do GAO: Contabilidade). As normas de controlo interno definem "o nível mínimo de qualidade aceitável para os sistemas de controlo nas operações e constituem o critério pelo qual os sistemas se devem avaliar".

As normas de controlo interno do GAO requerem a identificação de objectivos de controlo que se deveriam conseguir em cada área das actividades de uma organização. Como parte de uma análise de controlo interno do CIS, identificaram-se os objectivos de controlo que se devem conseguir nas actividades do CIS de uma organização e documentaram-se no "Resumo de controlos internos do CISdesenvolvimento, aquisição e avaliação dos controlos de manutenção do CIS" (ver IC-2 para obter um exemplo parcial deste resumo). Estes objectivos de controlo subministram modelos específicos pelos quais o auditor pode comparar as técnicas de controlo do CIS existentes na organização. O auditor deve avaliar cada técnica de controlo para determinar se se está a conseguir um objectivo de controlo específico; se não, o auditor pode querer recomendar que se interrompa a aplicação da técnica ou que se complemente com técnicas adicionais. Além disso, se o auditor determina que um objectivo de controlo não está a ser conseguido, deve documentar os riscos deste erro.

O perfil dos controlos internos do CIS subministra um mecanismo estruturado para identificar os controlos internos do CIS. Ao analisar esta informação, o auditor pode começar a identificar os pontos fracos do controlo interno do CIS e as áreas específicas onde se podem garantir testes mais pormenorizadas.

COMO IDENTIFICAR OS CONTROLOS INTERNOS DO CIS

Para cada parte do resumo, cada área principal de actividade do CIS, divide-se em sub-áreas. Por cada sub-área de actividade, identifica-se uma norma de controlo interno retirada das Normas para Controlos Internos no governo Federal do GAO, como critério geral pelo qual os controlos dentro das sub-áreas devem ser avaliados. Além disso, um objectivo de controlo, tomado dos objectivos de controlo de EDPAF, identifica-se como um objectivo de controlo interno mas específico que se deve alcançar na sub-área de actividade.

Cada objectivo de controlo é seguido pelas técnicas de controlo mais comuns que podem ajudar a alcançar o objectivo de controlo. Subministram-se espaços em branco para as técnicas adicionais que se podem utilizar. Estas técnicas de controlo que se encontram actualmente em uso, tal como determinado nas entrevistas e na observação limitada, devem identificar-se com um "X" na casa fornecida. Se uma técnica não está em uso, a casa deve ficar em branco. Se, devido à natureza da organização ou do CIS, uma técnica não é aplicável, isto deve indicar-se através de "N/A".

COMO AVALIAR CONTROLOS E RISCOS

No fim de cada sub-área de actividade aparece uma secção de avaliação de controlo e risco. Nesta secção o auditor documenta:

- Qualquer excepção às técnicas de controlo identificadas.
- A efectividade das técnicas de controlo para conseguir o objectivo de controlo.
- Qualquer risco ou ineficiência associado com erros, logros parciais ou cumprimento excessivo do objectivo de controlo.

O auditor deve avaliar se as técnicas que estão actualmente em uso são adequadas para conseguir o objectivo de controlo. Se as técnicas são adequadas, a avaliação deve estabelecer isto. Se não há técnicas aplicadas, ou se as técnicas não são adequadas, a narrativa deve descrever qualquer risco associado com o erro ou ganho parcial. A narrativa deve ter em conta especialmente o risco de que o CIS crítico/sensível produza erros ou irregularidades. Se o auditor identifica técnicas de controlo que não são necessárias ou que não são económicas, deve enumerar as técnicas e descrever as inefi-

ciências associadas com um cumprimento excessivo do objectivo de controlo.

FASE DE ESTUDO. PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA

1. Utilização:

   - SD-1, Resumo do processo de desenho, desenvolvimento e modificação do sistema (ver o questionário parcial SD-1 como exemplo).
   - USR-1A, Inventário de utilizadores principais (ver folha de trabalho pró-forma USR-1A) como exemplo).
   - USR-1B, Guia de avaliação: satisfação do utilizador com o sistema de informação (ver questionário parcial USR-1B como exemplo)
   - URS-1C, Guia de avaliação: satisfação do utilizador com a produção do computador (ver questionário parcial USR-1C como exemplo)
   - IC-2, Resumo dos controlos internos do CIS; desenvolvimento, aquisição e avaliação de controlos de manutenção do CIS (ver questionário parcial IC-2 como exemplo).

   Para documentar:

   - A existência e uso de um processo SDLC.
   - As técnicas SDLC que se encontram realmente em utilização, tal como aparecem identificadas através de entrevistas e observação limitada.
   - O grau até onde as necessidades dos utilizadores foram satisfeitas, através da utilização das técnicas SDLC.
   - A suficiência dos controlos internos sobre o desenvolvimento, a aquisição e o processo de manutenção do CIS.

2. Resumir o ambiente total do SDLC, os principais pontos fracos do processo SDLC, a satisfação das necessidades do utilizador, os pontos fracos de controlo interno, e qualquer outro risco ou ineficiência associados. Este resumo deve incluir a decisão de se a auditoria deve prosseguir na fase de teste, e, a ser assim, deve incluir o programa de trabalho pormenorizado para a fase de teste.

FASE DE TESTE. FERRAMENTAS E TÉCNICAS DE TESTES DE CONTROLO.

Sobre a base dos resultados do trabalho realizado na fase de análise de controlo interno, o auditor deve realizar algum nível de análise pormenori-

zada e teste de aplicação para substanciar e verificar a existência e efectividade dos controlos internos. Se se descobrem pontos fracos de controlo, o auditor deve utilizar também uma série de ferramentas e técnicas manuais e automatizadas para identificar a quantidade e extensão dos erros existentes.

Existem várias ferramentas e técnicas que expandem a capacidade de auditoria no ambiente dos sistemas de informação. Também, algumas das ferramentas automatizadas realizam análise de auditoria de forma mais económica e efectiva que os métodos manuais. Uma vez desenvolvidas estas técnicas e ferramentas, o auditor pode utilizá-las de forma repetida. Isto requer que o auditor entenda os procedimentos operativos das ferramentas ou técnicas, assim como os objectivos e resultados esperados quando se utiliza uma ferramenta ou técnica específica.

PASSOS DE AUDITORIA DE TESTE DE CONTROLO

O programa de trabalho desenvolvido durante a fase de estudo das tarefas deve identificar as ferramentas ou técnicas automatizadas ou manuais que s e podem utilizar para cumprir tarefas de auditoria durante a fase de teste. Uma das razões principais para definir ferramentas e técnicas tão rapidamente quanto possível é o tempo e esforço que pode ser necessário para fazer com que a ferramenta ou técnica seja operacional. Em vários casos, isto pode requerer uma estreita coordenação com a organização que está a ser examinada, para negociar o acesso aos recursos do CIS. Ao planear uma ferramenta ou técnica de auditoria, o auditor deve realizar certas perguntas básicas para ajudar a manter o "enfoque" na teste mais adequada. Algumas destas perguntas são as seguintes:

- Deseja examinar a lógica do sistema e o código do programa?
- Deseja construir características especiais de auditoria?
- O objectivo é uma avaliação continua dos controlos?
- Deseja utilizar dados vivos?
- Deseja utilizar dados de teste?
- Deseja verificar a versão actual de um programa que se encontra em operação?

VISÃO GERAL DAS FERRAMENTAS E TECNICAS DE TESTE DO SDLC

As ferramentas e técnicas de auditoria que podem ajudar o auditor a testar os SDLC podem-se agrupar em cinco categorias principais:

- Análise de controlo com diagrama de fluxo.
- Análise de observação.

- Análise de dados de teste.
- Análise de *software* de aplicação.
- Recuperação e análise de dados.

A monografia de EDPAF sobre a tecnologia de auditoria avançada assistida por computadores é uma referência excelente sobre várias destas ferramentas e técnicas, e ainda mais.

ANÁLISE DE CONTROLO COM DIAGRAMA DE FLUXO.

A análise de controlo com diagrama de fluxo (também denominado análise do diagrama de fluxo ou análise de fluxo de transacções) é uma técnica de auditoria que usa símbolos de diagramas de fluxo e descrições narrativas para visualizar os controlos internos numa aplicação de computador. Esta técnica provou ter grande valor. Simplifica a identificação dos controlos internos e as suas inter-relações num sistema e ajuda a avaliar a sua suficiência. Esta avaliação pode-se realizar ao nível de pormenor garantido pela complexidade do processo ou aplicação e da severidade dos pontos fracos de controlo descobertos. A auditoria deve utilizar os diagramas de fluxo de controlo. O uso da documentação reunida na organização pode poupar tempo: no entanto, o auditor deve verificar a sua exactidão antes de a utilizar para a avaliação de controlo.

Os diagramas de fluxo de controlo também ajudam o auditor a avaliar a suficiência e exactidão da documentação e a efectividade do processamento de computação. No entanto, é um esforço árduo e prolongado que se deve antecipar quando se planifica a auditoria. No geral, os diagramas de fluxo de controlo subministram um meio para (1) registar o entendimento do auditor sobre o sistema, (2) avaliar os controlos em efeito, e (3) subministrar uma linha básica para auditorias posteriores. Também, uma visão geral dos controlos, utilizando diversos níveis de diagramas de fluxo, facilita o entendimento para o leitor que não se encontre associado à tarefa.

Os diagramas de fluxo de controlo não devem ser demasiado elaborados e portanto difíceis de entender. Nem todos os pormenores em todos os processos devem aparecer; no entanto, o diagrama deve mostrar o fluxo de documentos ou dados principais através do sistema e os controlos importantes que se encontram activos. Os seguintes modelos devem ajudar na preparação de um diagrama de fluxo de controlo;

- Mostrar os processos em sequência.
- Explicar e justificar todos os documentos pertinentes.
- Mostrar a manutenção de arquivos e preparação de relatórios.
- Mostrar a relação entre os diversos componentes da organização.

- Mostrar as actividades de controlo.

Uma vez que o diagrama de fluxo foi preparado e foram identificados os pontos de controlo, o auditor deve avaliar cada ponto e descrever o tipo de controlo utilizado (recontagem de registos, palavras chave, etc.). O controlo efectivo normalmente requer um controlo cada vez que os dados (ou formas, ou fundos, etc.) se movimentem dentro de um departamento, entre departamentos, entre passos de processamento, e sempre que se agreguem, apaguem ou manipulem dados. O auditor deve também identificar pontos no fluxo de dados onde os controlos são deficientes ou faltam. O diagrama deve mostrar a rede de controlos sobre o processo a ser revisto.

Os seguintes pontos oferecem-se como modelos para avaliar diagramas de fluxo de controlo.

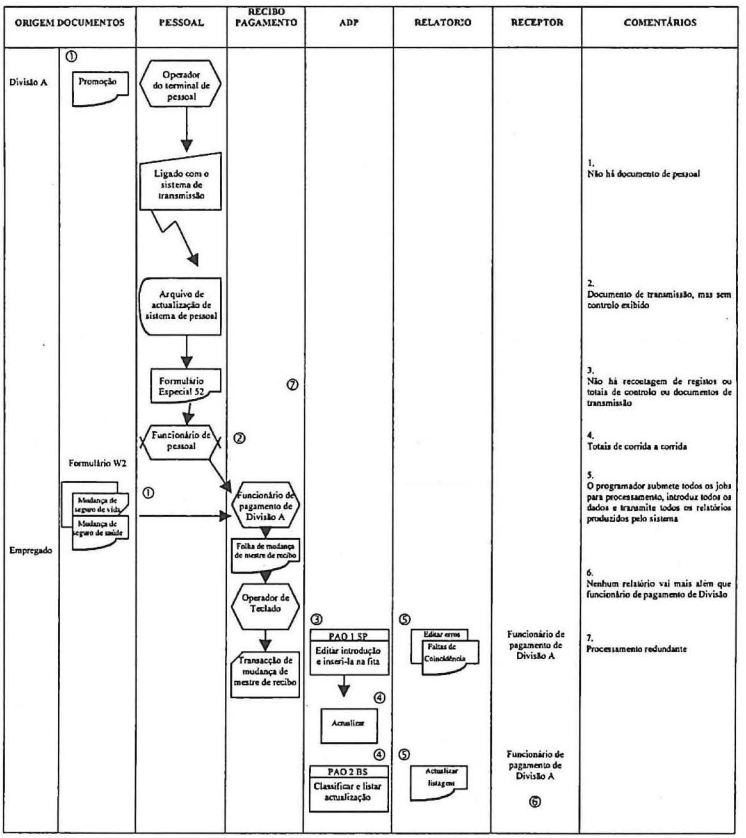
- Rastreio de auditoria: O efeito da informação pode seguir-se até ao relatório final? Isto pode requerer diversos níveis de resumo (relatórios de mudança, relatórios de transacções, totais). A ligação entre os processos manuais e automatizados é critica e deve enfatizar-se.
- Acumulação: Existe um rastreio de auditoria "inversa" ? Pode-se tirar o relatório final e determinar quais foram os registos originais? Isto pode consumir muito tempo devido à necessidade de reunir relatórios de pormenor de cada dia/período. Mostra a diferença entre as corridas reais e as corridas repetidas/ corridas de teste.
- Retroalimentação: Existe um *loop* de retroalimentação para mostrar ao programador que a informação se introduziu de forma correcta e que não se mudou, incluiu ou apagou nada?
- Desempenho: Existe alguma forma de saber se uma função se realizou? (marcas, assinatura, número de relatório, indicação de data/hora).
- Separação: Existem controlos não voluntários sobre funções que realizam a segregação destas funções – acesso, revisão e identificação/autenticação/autorização/isolamento? Estes controlos devem existir
- Controlos de arquivo manual: Existem controlos sobre as bases de dados para se assegurar de que não se realizaram alterações não autorizadas por programas ou execuções não autorizadas? Estes controlos devem existir.
- Autorização: Existem procedimentos de revisão/autorização no *loop* de processo, junto com o *loop* ou imediatamente depois do *loop*, como a possibilidade de interromper disposição dos recursos se se encontrar um erro? Estes controlos devem existir.
- Abdicação: Os procedimentos de autorização que se delegam no sistema de computação são razoáveis, não excessivos?

- Pontualidade: As acções realizadas não se encontram sujeitas a demoras não razoáveis e são registadas no período adequado?
- Controlos de fluxo: Existem controlos sobre o processo para detectar demoras, perdas, etc? Estes controlos devem ser sobre informação enviada para outros lados
- Interrupção: Existem itens que deixam um processo devoluto ao ponto onde se deixou e regista-os?
- Simplicidade: Todos os fluxos duplicados foram eliminados? Onde seja possível, os mesmos mecanismos e pessoal devem ser utilizados.
- Recuperação: O processo pode ser recuperado depois da interrupção?
- Apoio: Existe apoio/autorização/confirmação para todas as acções, especialmente as de um terceiro?
- Exactidão: toda a informação está sujeita a uma revisão e verificação razoável, especialmente quando os controlos de computador não estão presentes?

Para maior informação sobre técnicas de diagramas de fluxo consulte FIPS 24, "Símbolos dos diagramas de fluxo e a sua utilização no processamento da informação", preparado pelo Instituto Nacional de Normas e Tecnologia, Departamento de Comércio dos Estados Unidos. Um exemplo de diagrama de fluxo de controlo aparece no Anexo 3.

ANEXO 3

EXEMPLO DE DIAGRAMA DE FLUXO DE DADOS



Sobre a base da revisão de controlo interno da documentação e o grau de dificuldade experimentado na elaboração do diagrama de fluxo de controlo, o auditor deve ter informação suficiente para, por exemplo, avaliar a qualidade da documentação de aplicação, isto é, determinar se é completa, exacta e actualizada. Os critérios para esta avaliação incluem-se no FIPS 38, "Modelos para a documentação de programas de computação e sistemas de dados automatizados", Fevereiro de 1976; FIPS 64, "Modelos para a documentação de programas de computação e sistemas de dados automatizados para a fase de iniciação", Agosto de 1989; e NIST SP 500-153,

"Guia para a auditoria de controlos e segurança"; um "enfoque" do Ciclo de Vida do Desenvolvimento do Sistema.

Ao preparar e avaliar diagramas de fluxo de controlo, o auditor pode identificar áreas problemáticas no ciclo de processamento da aplicação, como por exemplo:

- processamento redundante de dados ou outras formas de duplicação.
- obstáculos que demoram o processamento, ou
- pontos na operação onde se atribuiu tempo insuficiente para completar uma tarefa.

O auditor pode discutir estas áreas no relatório final sobre economia, eficiência e efectividade do sistema, ou bem efectuar sugestões para trabalho adicional de auditoria porque os problemas identificados afectam a precisão e pontualidade da aplicação que se revê.

ANÁLISE DE OBSERVAÇÃO

Através de toda a auditoria, o auditor deve observar o processamento real da aplicação. O objectivo é confirmar que as práticas de controlo estão a ser seguidas e que a aplicação está a processar-se de acordo com a documentação. Estas observações devem difundir-se em todo o período sob auditoria para ajudar a determinar se os lapsos de controlo se devem a mudanças de turno, doenças, férias, mudanças de pessoal, etc. Pelo menos uma visita não deve ser anunciada. A observação deve cobrir tanto as operações manuais como as automatizadas.

As operações manuais incluem os processos de administração assim como os procedimentos que se desenvolvem antes dos dados se converterem num formato legível para as máquinas e depois da produção ter sido gerada. A observação dos processos de aplicação deve confirmar:

- os controlos sobre a origem e introdução de dados.
- o grau de separação das tarefas sob processamento manual.
- a efectividade dos controlos de protecção física nos departamentos de processamento manual, e
- controlos sobre a recepção e distribuição de produção.

As operações automatizadas incluem os procedimentos que começam com a conversão de dados num formato legível para as máquinas e que finalizam quando se criam os produtos de saída. As observações dos auditores deve confirmar:

- os controlos sobre a conversão e introdução de dados.

- o grau de separação das tarefas sob processamento automatizado.
- a efectividade dos controlos de protecção física sobre o centro de computação, dispositivos de introdução de dados, etc,
- a qualidade da preparação no centro de computação, e
- os controlos sobre a criação e distribuição dos produtos de saída.

Várias técnicas ajudam o auditor durante a observação de um processo manual ou automatizado. Um diagrama de fluxo desenvolvido anteriormente poderá utilizar-se como guia na observação de operações manuais. As listas de verificação de controlo ou questionários estruturados podem guiar o auditor a desenvolver um entendimento completo do processo em revisão. Qualquer combinação dos mesmos pode utilizar-se para confirmar que as práticas de controlo estão a ser seguidas e que o processo se encontra de acordo com a documentação.

Os problemas de controlo identificados enquanto se observam as operações manuais ou automatizadas devem comunicar-se imediatamente à organização para que se tomem medidas correctivas. O problema pode ser discutido no relatório final ou bem o auditor pode sugerir trabalho adicional de auditoria, conforme o efeitos dos problemas identificados sobre a exactidão e a pontualidade da aplicação que está a ser revista.

ANÁLISE DE DADOS DE TESTE

A análise de dados de teste envolve transacções simuladas para testar a lógica do processamento, cálculos e controlos programados de facto na aplicação de computadores. Se as transacções de teste se preparam de acordo com os procedimentos do utilizador, a análise de dados de teste também pode ajudar o auditor a avaliar estes procedimentos. A análise de dados de teste pode-se utilizar para avaliar programas individuais ou todo um sistema. Esta tarefa pode ser muito complexa e pode consumir muito tempo, conforme a quantidade de transacções processadas, o número de programas que se devem testar e a dificuldade das aplicações. Deve-se recordar que a análise de dados de teste só assinala o potencial para o processamento erróneo; não avalia os dados reais de produção. Não subministra teste alguma sobre se os dados introduzidos ou os arquivos mestre são exactos e completos. No entanto, pode dirigir o auditor às áreas onde se produziu um processamento erróneo, especialmente quando se usa em conjunção com a análise de *software* de aplicação e com as técnicas de recuperação de dados e análise.

A categoria das ferramentas e técnicas de teste inclui o método de dados de teste, facilidade de teste integrado e avaliação de sistemas de casos básicos.

Método de dados de teste

Antes de tentar realizar a análise de dados de teste, o auditor deve ter um entendimento pormenorizado das funções do sistema, assim como certa noção de que existem potenciais problemas com os controlos, cálculos ou outras lógicas de processamento na aplicação. Estes problemas devem ser indicados na fase de teste dos controlos internos. O auditor obtém tal informação completando os diagramas de fluxo de controlo, observando o processamento de aplicações e concluindo que os programas não foram adequadamente experimentados e não contém controlos nem rastreio de auditoria adequados incorporados. Este conhecimento é fundamental porque ajuda o auditor a concentrar-se num programa de aplicação ou passo de processamento, em particular no lugar de todo um sistema.

Desenvolvimento dos dados de teste

Se se toma a decisão de utilizar dados de teste, o auditor deve desenvolver um plano pormenorizado que descreva os testes que se deverão realizar. Este plano deve incluir:

- tipos de transacção e condições que se devem testar.
- vários tipos de erros e condições de erro que se devem testar.
- procedimentos de introdução que se devem experimentar e meios de introdução que se devem utilizar.
- arquivos mestres que se devem criar e utilizar.
- volumes de dados de teste, e
- uma descrição dos objectivos de auditoria, alcance das testes e impacto nas operações normais.

Este plano de teste deve utilizar-se para a coordenação com o pessoal de organização sobre os arranjos para processar os dados de teste.

Ao criar dados de teste, o objectivo de auditoria deve ser o de determinar se o programa ou toda a aplicação (1) processa as transacções normais de forma exacta e pontual; e (2) repele ou marca as transacções não válidas para se assegurar de que não afectem a exactidão dos dados e que se podem controlar de forma adequada para a correcção e reintrodução no sistema. As transacções de teste válidas devem exercitar a capacidade do programa para:

- estabelecer, mudar e apagar registos mestres.
- realizar cálculos; e
- processar os dados de forma lógica.

As transacções de teste não válidas devem desenvolver-se para experimentar melhor o sistema. Devem realizar-se tentativas de processamento de transacções erróneas, como por exemplo:

- caracteres alfabéticos em campos numéricos (e vice-versa).
- códigos de conta ou identificação não válidos.
- dados incompletos, estranhos e em falta nos campos de introdução.
- quantidades negativas em campos só positivos (e vice-versa).
- condições ilógicas em campos de dados relacionados; e
- limites ou saldos ilegais ou que não cumpram com as normas.

Estas transacções não válidas não devem processar-se com sucesso. Se o são, o sistema não possui verificações de edição ou, se tais verificações existem, não funcionam correctamente.

Os dados de teste podem preparar-se de uma série de formas. A maneira mais comum é obter e preparar manualmente todas as formas de introdução necessárias para testar uma condição específica. Este "enfoque" pode ser utilizado para criar registos mestre e transações para testar diversos controlos, cálculos e lógica de processamento. Uma modificação deste "enfoque" é copiar registos mestre existentes num arquivo mestre de teste e depois preparar as transacções de teste desejadas. Este "enfoque" modificado evita que seja necessário criar novos registos mestre para serem utilizados nos testes. Os dados de teste preparados manualmente têm várias vantagens. Uma é que as funções desejadas se podem experimentar com variáveis conhecidas; os resultados de teste podem-se predeterminar facilmente já que só uma transação de teste se processa contra cada registo mestre; e os volumes de teste podem manter-se em níveis manejáveis. Este "enfoque" requer, no entanto, um investimento de tempo considerável e introduz a possibilidade de erro humano.

Outro "enfoque" na preparação de dados de teste é seleccionar transações "vivas" e utilizá-las como dados de teste. Este "enfoque" leva menos tempo, mas tem algumas desvantagens. Em primeiro lugar, ainda que possa haver numerosas transações para eleger, é possível que não existam transações específicas para testar certas rotinas de computação ou de lógica. Isto é particularmente certo para transacções de teste não válidas porque a maior parte das transacções "vivas" só inclui dados válidos. Em segundo lugar, a predeterminação dos resultados de teste pode ser difícil porque as transacções vivas podem realizar mais de uma função por registo mestre. Ainda que estas transacções se possam rastrear através do sistema para determinar

o que aconteceu, o rastreio aumentará o tempo requerido para a avaliação e isto pode neutralizar a poupança de tempo na preparação de dados de teste.

Um terceiro "enfoque" é utilizar um pacote de *software* gerador de dados de teste. Normalmente, os geradores de dados de teste criam dados de teste através do uso de parâmetros de controlo. Tais programas normalmente subministram escalas de valores que devem gerar-se em transações por separado para um elemento de dados determinado, subministrando assim grande quantidade de dados para testar controlos automatizados, cálculos e lógica do programa. Também eliminam erros que normalmente acompanham a preparação manual de dados de teste. Os geradores de dados de teste, no entanto, têm certas desvantagens. É possível que:

- requeiram o mesmo esforço para criar um tipo determinado de transação que os dados de teste preparados manualmente;
- aumentem de forma significativa a quantidade de tempo necessária para avaliar os resultados dos dados de teste, devido ao volume de transações que podem gerar; e
- produzam um meio de teste incompatível com o programa ou sistema que se testa (isto é, produzem dados em *batch* quando são necessários dados em linha, etc.)

Mais além do método de preparação de dados de teste utilizado, deve-se ter cuidado para se assegurar que os dados desenvolvidos satisfaçam os objectivos de auditoria do plano de teste. Como os dados preparados manualmente são mais facilmente controlados pelo auditor, recomenda-se este método.

Dados de teste de processamento

Os dados de teste processam-se normalmente numa corrida de processamento paralela, que se discute a seguir, ou numa possibilidade de teste integrada, discutida na secção seguinte.

Processamento paralelo: o processamento de dados de teste numa corrida de processamento paralelo é o método mais simples. Depois de preparar os dados de teste, programa-se uma corrida especial do programa de computação ou aplicação. Se o auditor planeia testar também os procedimentos de processamento, também se devem programar a conversão e introdução de dados. Os dados de teste devem processar-se contra a última versão de produção de programas de computação. Todas as transações de teste e arquivos de teste devem separar-se da produção normal, de maneira a que os dados de teste não se introduzam por acidente no sistema de produção "viva". Para evitar que se afectem dados de produção vivos, deve-se utili-

zar uma cópia do arquivo mestre, em lugar do arquivo mestre vivo. O auditor deve observar toda a operação de processamento de dados de teste (desde o momento da conversão de documentos fonte até a criação de relatórios e arquivos de produção) para se assegurar de que se está a realizar de forma correcta.

O processamento paralelo de dados de teste funciona melhor para introduções em *batch* e os sistemas de processamento em *batch*. Os dados de teste em linha são mais difíceis de manter separados dos dados "vivos". O sistema de introdução em linha deve estar em operação durante horários especiais, ou devem-se incluir códigos especiais nos dados de teste para se poderem separar dos dados vivos numa data posterior. Ainda que se tenha cuidado no manejo dos dados em linha, existe o risco de que os dados de teste se misturem com os dados vivos. Para os sistemas de processamento em tempo real, o problema de manter os dados de teste separados torna-se ainda mais difícil. Uma corrida especial de toda a aplicação fora do horário normal de processamento é quase uma necessidade se se realizar o processamento paralelo. Isto, certamente, nem sempre é possível.

Facilidade de teste integrada (ITF): a técnica ITF permite que o auditor examine uma aplicação automatizada no seu ambiente normal de operação. Envolve introduzir e processar num sistema de produção viva a introdução de transações de teste seleccionadas, juntamente com dados vivos, fazendo o rastreio do fluxo de transações através de diversas funções no sistema, e comparando os resultados reais das transações de teste com resultados predeterminados ou pré-calculados. A técnica ITF utiliza-se para a verificação e avaliação de processamento por computador. Como acontece com outros métodos de dados de teste, é de valor limitado para a verificação da integridade de dados. Subministra evidência limitada sobre a exaustividade e exactidão da introdução de produção ou os arquivos e dados mestre; é necessária a recuperação e análise de dados para cumprir com este objectivo de auditoria.

Uma das principais diferenças entre o "enfoque" de dados de teste (ou "lote de teste") e ITF é a forma como se realiza a teste. Com o lote de teste, os dados de transação e os dados do arquivo mestre preparam-se permanentemente e correm como um teste independente, de forma que os dados de produção não se vem afectados. Com a técnica ITF, as transações de teste misturam-se com as transações de produção e são processadas juntas. A introdução de transações de teste em ITF requer que se estabeleça uma entidade fictícia (ou seja, divisão, loja, vendedor, departamento, empregado, andar, subsidiaria, à conta ou qualquer outra base lógica para as introduções acumuladas) integrada no sistema de produção normal. Uma vez

que esta entidade fictícia tenha sido estabelecida, podem processar-se transacções utilizando o processo de introdução de produção *standard*. Todos os tipos de transação, combinação de tipos, vias lógicas, cálculos e controlos dentro da aplicação podem testar-se através deste método em qualquer momento. Uma vez que ITF é totalmente operacional, podem-se realizar testes de auditoria de forma regular e não programada.

Quando se utiliza um ITF, o auditor deve estabelecer controlos adicionais para assegurar-se de que os dados não se processam para registos de produção vivos. Por exemplo todos os dados de teste devem-se conectar ou identificar com uma entidade fictícia utilizando um código de identificação único. Além disso, devem estabelecer-se procedimentos especiais para (1) assegurar de que os dados de teste se encontrem separados e não se incluam nos relatórios de produção final e registo contabilístico, e (2) evitar que os dados de teste se comuniquem com outras aplicações dentro da organização. Estes procedimentos adicionais requerem que o auditor:

- modifique programas existentes para separar os dados de teste dos dados de produção vivos,
- apague dados de teste e ajuste manualmente todos os totais e relatórios para eliminar as transações, ou
- desenhe a aplicação para que possa processar, mas manter separados, tanto os dados de teste como os dados de produção normal.

O ideal é estabelecer um ITF durante o desenho inicial de um processo de aplicação. Isto elimina o custo de modificar os programas depois de terminados e reduz a intervenção manual para eliminar transações dos arquivos de produção. No entanto, o ITF pode-se implementar depois da aplicação ter estado em operação num ambiente de produção.

Aparte do método de implementação, o ITF normalmente requer um custo mínimo de sistema porque os volumes de dados de teste são relativamente pequenos em comparação com os volumes de produção reais. Quando se utiliza com sucesso, o ITF subministra evidência objectiva de que se estão a seguir políticas, procedimentos e especificações.

O ITF oferece as seguintes vantagens:

- O auditor não requer tempo de computador adicional porque os dados de teste processam-se simultaneamente com os dados vivos. Isto torna-se cada vez mais importante porque o tempo de computador é cada vez mais difícil de obter.
- O auditor pode realizar revisões periódicas do sistema sempre que considere que tais revisões estão garantidas. Por exemplo, o auditor

deve ter pouca dificuldade para verificar a exactidão de cargos de facturação de mercadoria imediatamente depois de uma mudança de custos, ou para verificar a exactidão de uma operação em folhas de pagamentos que provocou ajustes de salários em grande escala, devido a mudanças emergentes de novos planos médicos.

- O auditor pode verificar os totais de controlo e lógica de preparação de relatórios de um sistema de computação. Por exemplo, pode ser possível processar um vale de pagamento de forma correcta mas acumular dados impositivos anuais, salários cumulativos, etc, incorrectos. Sem fazer o rastreio cem a cem dos vales de pagamento dos dados estatísticos é impossível determinar se foi incluído um item em particular. Existem outras formas de verificar os relatórios e dados estatísticos, mas normalmente cada um deles precisa de tempo adicional de computador ou relatórios de produção adicionais.
- Esta técnica não requer a manutenção custosa e prolongada que precisa um "lote de teste" convencional, já que os documentos de introdução utilizam-se para introduzir meios de teste no sistema. Com este conceito, as mudanças dos meios de teste terão a forma de adições ou eliminações fáceis de executar.
- Esta técnica é efectiva para a sua utilização num ambiente em linha e em tempo real do CIS, enquanto que outras técnicas não se podem utilizar neste ambiente.
- A técnica tem um baixo custo de instalação e operação (dando por assente que serão necessárias poucas ou nenhuma modificação ao programa). O auditor utiliza os mesmos meios de introduzir dados no sistema de computador que qualquer outro utilizador do sistema.

O ITF está limitado pelas seguintes desvantagens:

- Os custos adicionais de modificação do programa poderiam superar a poupança no tempo (ficando assente que serão necessárias modificações extensas ao programa).
- Alguns sistemas são tão complexos que introduzir testes ao mesmo tempo que dados vivos poderia pôr em risco a rotina de processamento.
- Os dados ou manipulações incorrectas poderiam causar problemas com os dados vivos, que não se encontrariam e portanto não poderiam ser corrigidos.
- Podem-se obter provavelmente melhores resultados com outros métodos de testes que requeiram menos tempo, controlos e despesas (p. ex., quando se teste a validez de um programa, "lotes de teste" sofisticados

ou programas de computador de uso geral são mais fáceis de utilizar e subministram resultados similares).

- Muitos grupos de processamento de dados têm grandes objecções à modificação de programas para filtrar dados de teste; consideram que o risco é demasiado grande em proporção aos benefícios.
- Muitos funcionários financeiros apresentam objecções à inclusão de montantes fictícios nos registos das empresas, que se devem anular através de introduções ao maior e/ou modificação do programa.

Avaliação dos dados de teste

Uma vez que os dados se processaram, os resultados das testes devem comparar-se com resultados predeterminados. Podem encontrar-se desvios que requerem análise, correcção ou nova introdução. O auditor deve correr vários ciclos da teste real até que se satisfaçam todas as condições do teste. Quando se produzem diferenças entre os resultados reais e os predeterminados, incluindo pontos fracos no controlo, o auditor deve documentar estas descobertas e determinar se existem controlos compensatórios manuais ou automatizados. Se não existem controlos compensatórios, o auditor deve avaliar o efeito dos pontos fracos do controlo sobre a exactidão e confiabilidade dos dados produzidos por computador. Mesmo se um controlo manual alternativo compensar um ponto fraco de controlo, o auditor deve considerar a recomendação de uma substituição do controlo manual pelo controlo automatizado. Em geral a automatização de uma operação manual aumenta a velocidade do processamento, evita custos de pessoal e reduz as possibilidades de erro humano.

Os pontos fracos de controlo descobertos graças ao processamento de dados de teste ajudam a mostrar as possibilidades de que se produzam erros ou problemas. O auditor pode determinar a extensão ou significado destes erros potenciais utilizando a recuperação de dados e rotinas de análise que se discutem mais a frente. Noutras palavras, o auditor deve avaliar os resultados de dados de teste para determinar o tipo de registos que se podem recuperar para a sua análise. Se o auditor determina que as eficiências de controlo afectam de forma adversa a confiabilidade dos dados, a análise de um programa ou elementos de dados em particular pode ser necessária para descobrir onde se necessitam de controlos adicionais ou outras acções de correcção. As técnicas de análise de *software* de aplicação discutidas numa secção posterior permitem que o auditor possa fazer isto.

Avaliação de sistema de casos básicos (BCSE): o auditor deve determinar se a organização realizou análise de dados de teste do sistema de aplicação que se está a rever. Se assim for, o auditor pode utilizar esta base histórica

de análise de testes para um BCSE. A técnica de BCSE é conceptualmente similar ao método de dados de teste no sentido de que ambos verificam a lógica de processamento através de dados de teste. A técnica de BCSE estabelece um corpo *standard* de dados na teste de um sistema de aplicação. O corpo de dados, ao qual se faz referência como casos básicos, serve como critério para o desempenho correcto do sistema de aplicação. Esta metodologia de teste utiliza-se vulgarmente para a avaliação de sistemas de produção por parte dos departamentos de utilizadores da organização.

A documentação do processo de aplicação desenvolve-se com o tempo através de iterações repetidas do ciclo de processamento. Desta forma, se se introduz uma mudança no sistema, o efeito da mudança pode-se analisar comparando os resultados dos casos básicos anteriores com os resultados de teste da mudança. A técnica BCSE é aplicável apenas quando a organização realizou testes pormenorizadas e extensivas de aplicações de computador durante o desenvolvimento do sistema ou das actividades de manutenção.

Uma desvantagem importante da teste de casos básicos é que as testes podem-se limitar a condições preconcebidas e podem incluir omissões que existiam durante o desenho do sistema e o desenvolvimento da aplicação. As testes, portanto, poderiam não ser completas, mas podem encontrar-se restringidas a controlos documentados sobre a aplicação. O valor do BCSE está na capacidade do auditor para detectar variações não autorizadas dos programas de aplicação, arquivos de dados, ou controlos sobre a metodologia de processamento. A técnica BCSE, pela sua natureza, não pode subministrar evidência da validez ou integridade dos próprios dados. Tão pouco pode provar o cumprimento dos procedimentos do utilizador ou a exactidão da introdução de dados.

ANÁLISE DE *SOFTWARE* DE APLICAÇÃO

A documentação completa e precisa sobre um programa de aplicação não tem valor quando se trata de ajudar o auditor a entender e avaliar o sistema. A boa documentação explica como opera um programa, como e por quê se produz o processamento, os formatos de registo processados pela aplicação, como se manipula cada elemento de dados e como e quando se chamam outros programas de utilidades de aplicação ou sistema. A experiência, demonstrou, no entanto, que poucos programas se encontram totalmente documentados, e quanto mais volátil for o processo de aplicação, mais indocumentadas estão as mudanças no sistema. Portanto, a maior parte da documentação de programas encontra-se desactualizada; não reflecte as últimas mudanças no formato dos registos ou na lógica dos pro-

gramas. Em vários casos, a única fonte de documentação para um programa de aplicação passa a ser o próprio programa ou a listagem mais recente de um programa, que reflecte o código da biblioteca de carga.

A análise do *software* de aplicação utiliza ferramentas e técnicas especializadas que analisam o fluxo de dados através da lógica de processamento do *software* de aplicação e documentam as vias lógicas, as condições de controlo e as sequências do processamento. Estas técnicas analisam a linguagem de comandos do sistema ou as instruções do controlo dos *jobs* e a linguagem da programação para a aplicação. Nas mãos de um auditor experimentado, a análise de *software* de aplicação pode ajudar a localizar áreas problemáticas onde se podem produzir erros. Existe uma série de técnicas que se podem utilizar, conforme o ambiente e configuração do sistema, para ajudar o auditor a avaliar o *software* de aplicação.

Depois de completar os diagramas de fluxo de controlo e de observar o processamento de computação, o auditor pode ter indicações de que certos programas de computador ou sistemas inteiros não foram adequadamente testados ou documentados. Se, segundo o auditor, existe ainda a necessidade de documentar ou justificar a existência e função de certos controlos, cálculos ou outra lógica de processamento, pode ser necessário realizar uma análise do *software* de aplicação. Se for assim, o auditor deve preparar um plano pormenorizado para a análise. Deve incluir o seguinte:

- Tipos de transação e condições a analisar.
- Elementos de dados que se devem avaliar.
- Programas de computador, subsistemas, sistemas que se devem analisar, incluindo nome, ubiquação e formato dos programas.
- O nível de análise que se deve realizar
- O(s) tipo(s) de relatórios de análise de *software* que se devem gerar.
- A descrição de objectivos de auditoria, alcance das análises e impacto sobre as operações normais.

Ao realizar-se a análise de *software* de aplicação, o auditor deve assegurar-se de que o programa fonte que se está a avaliar é o mesmo que se está a utilizar na produção real. Em vários casos, o programa de produção está em formato de código de objecto. Para assegurar-se de que este programa objecto se separa do programa fonte que se está a analisar, o auditor deve compilar o programa fonte e utilizar um pacote de recuperação de dados para comparar o programa objecto separado com o que se encontra em produção. O auditor deve resolver qualquer diferença antes de proceder com a análise de *software* de aplicação, ou tentar testar a aplicação em formato de código de objecto.

O auditor deve avaliar os relatórios de análise de *software* de aplicação e identificar e documentar qualquer discrepância de controlo. Se existem as discrepâncias, o auditor deve tentar determinar se existem controlos compensatórios manuais ou automatizados. Se assim não for, o auditor deve determinar o efeito dos pontos fracos do controlo sobre a confiabilidade dos relatórios de produção ou outros produtos de computador. Isto pode conseguir-se melhor utilizando a recuperação de dados e as rotinas de análise. Se existem controlos compensatórios manuais, o auditor deve ter em conta a recomendação de os substituir por controlos automatizados para reduzir as possibilidades de erro humano. Todas as deficiências devem ser informadas para que a gerência da organização tome medidas correctivas.

Esta categoria de ferramentas e técnicas de teste de controlo inclui análise de mapas de *software* automatizado, rastreio, instantânea, simulação paralela e comparação de códigos. Estas técnicas descrevem-se em pormenor a seguir.

Análise de mapas de software automatizado

Para ajudar a analisar os programas de aplicação, o auditor deve utilizar um pacote de *software*, como por exemplo o Sistema de Documentação COBOL Automatizado DCD-III da Marble Computers. O pacote DCD-III é um exemplo dos pacotes de medição de *software* automatizados a nível industrial que se denominam com frequência *software* de mapas. A intenção original da técnica de mapas era a de ajudar os programadores de aplicações a assegurarem a qualidade dos seus programas. A mesma técnica pode-se utilizar para oferecer ao auditor uma visão de eficiência das operações dos programas e revelar instruções de programas não autorizados. DCD-III gera automaticamente toda a documentação necessária para que um auditor entenda programas individuais COBOL ou grupos de programas. O produto suporta todas as formas de sistemas operativos IBM e a Série Univax 1100. Por cada programa COBOL individual, DCD-III documenta como se modifica cada elemento de dados, quem faz isto e onde. Também documenta a lógica ramificada, as CALLS (chamadas) de programa e os padrões de referências de parágrafos PERFORMED (realizados). Toda a informação coloca-se directamente na listagem do programa que está junto ao elemento de dados ou lógica de programa que se descreve.

De forma opcional, DCD-III gera de forma automática desenhos de registos gráficos para todo o grupo de programas para ajudar a comunicar estruturas e formatos de dados. O auditor pode completar a documentação de

programas de aplicação facilmente devido ao facto do DCD-III processar o código da fonte ou listagem gerado pelo compilador. Para um sistema de programas COBOL DCD-III correlaciona automaticamente a utilização total de qualquer elemento de dados dentro de um arquivo, em todo o grupo de programas. O pacote DCD-III assinala que programas se chamam entre si, como se relacionam os programas, que membros de cópia se utilizam e onde se produzem as introduções/saídas. Como DCD-III processa qualquer grupo de programas especificados pelo utilizador, qualquer elemento de dados com uma ubiquação dada de arquivo físico podem-se rastrear todos os programas que utilizem este elemento. Portanto, os problemas impostos por nomes de arquivos, nomes de registos ou nomes de dados não *standard* eliminam-se completamente.

O DCD-III opera a dois níveis: programa e sistema. A facilidade de programa documenta de forma automática programas COBOL individuais. Existem três níveis de relatórios de programa. Estes relatórios podem produzir-se a partir da produção do compilador COBOL ou directamente a partir do código da fonte original:

- Relatório de listagem de fonte
- Documentação de desenho
- Listagem expandida de referências cruzadas

A facilidade do sistema permite a análise fácil de programas múltiplos de COBOL dentro de um sistema. Existem cinco relatórios a nível de sistema básico disponíveis que cobrem diferentes aspectos da documentação do sistema, e são os seguintes:

- Relatório de análise de arquivo: resumo de elementos de dados/resumo de elementos de registos.
- Relatórios de análise de dados.
- Relatórios de análise de cópia.
- Relatórios de análise de ligação.
- Relatórios de análise de conjunto de dados.

As capacidades específicas do DCD-III resumem-se brevemente no resto desta secção.

Relatórios de nível de programa: o Relatório da Lista de Fonte produz-se cada vez que DCD-III corre, a menos que o auditor peça especificamente que se omita. O relatório inclui elementos de programa fonte reproduzidos ou instruções sobre o lado esquerdo e uma narrativa sobre o lado direito, que definem a manipulação de dados e instruções de controlo do programa.

Esta informação permite que o auditor rastreie rapidamente um elemento de dados em toda a via de processamento, desde a introdução através do armazenamento de trabalho até à produção, e que avalie os controlos sobre o elemento de dados. Este relatório de DCD-III documenta de forma completa todos os pontos de entrada e saída dentro do programa. Documentam-se todas as instruções GOTO que se alteraram e marcam-se todas as instruções ALTER.

O Relatório de Documentação de Desenho subministra uma representação gráfica de todos os arquivos, registos e armazenamento de trabalho descrito na secção de divisão de dados COBOL. Imprimem-se o comprimento, tipo de figura e ubiquação referentes a cada nome de dados, e qualquer valor inicial imprime-se debaixo do nome do dado. Este relatório subministra um índice de referência por ordem de aparição nos arquivos e nas áreas individuais utilizadas pelo programa COBOL. Esta informação descritiva ajudará o auditor a avaliar os arquivos de dados que não se tenham documentado adequadamente de outra forma.

A Listagem Expandida de Referências Cruzadas subministra um índice alfabético de todos os elementos de dados utilizados no programa COBOL. Para cada nome de dado produz-se informação adicional, como por exemplo cláusula de desenho, cláusula de valor, nome de secção/divisão, e número de origem da instrução. Além disso, para cada nome de dado produz-se outra linha de produção por cada operação realizada. Os dados pertinentes incluem a operação, nome de secção/parágrafo, número de instrução que contém a operação e informação de fonte/objectivo.

A Biblioteca Expandida de Referência Cruzada pode-se executar em três passos:

- Excluir todos os nomes de dados que não são referências na Divisão de Procedimentos.
- Produzir uma lista completa de itens, de qualquer referência.
- Restringir a produção a literais, constantes, índices, registos especiais, CALL (chamadas), COPY (cópia) e constantes figurativas.

Para o auditor, a lista subministra uma referência rápida para localizar um elemento de dados ou procedimento para análises em particular.

Relatórios de nível de sistema: o Relatório de Análise de Arquivo tem duas partes: um resumo de registos e um resumo de elementos de dados. O resumo de registos indica se o programa modificou registos seleccionados, se tais registos se utilizaram para criar outro campo ou registo, e/ou se o programa de processamento os verificou. O resumo de elementos de dados

expande o resumo de registos para registos seleccionados para descrever cada nome de dado no registo. Então lista outra informação, como por exemplo, ubiquação, nome do campo, nome do programa, etc. Ao rever um Relatório de Análise de Arquivo, o auditor pode determinar que programa COBOL processa um registo ou elemento de dados determinado e que tipo de processamento se realizou. Este relatório ajuda a que o auditor isole os programas COBOL que se devem rever a nível programa.

O Relatório de Análise de Dados é análogo à Listagem Expandida de Referência Cruzada no nível de programa. Subministra uma lista de referência cruzada alfabética pormenorizada de todos os elementos de dados processados pelo sistema de programas COBOL. Subministra a mesma informação que a Listagem Expandida de Referência Cruzada, com o agregado do nome do programa que contém o elemento de dados. Novamente, oferece ao auditor uma referência rápida para localizar os elementos de dados ou procedimentos para maior análise. Sempre que uma revisão do Relatório de Análise de Arquivos – Resumo de Elementos de Dados requeira uma análise mais exaustiva, o Relatório de Análise de Dados subministra uma descrição formada por todas as operações realizadas neste item de dados.

O Relatório de Análise de Cópia contém uma secção de referência de programa e uma secção de referência de membro. Cada uma contém a mesma informação mas é classificada de forma diferente. A secção de referência de programa enumera todos os membros de cópia referenciados por cada programa COBOL que constitui o sistema. A secção de referência de programa enumera todos os membros de cópia referenciados por cada programa COBOL que constitui o sistema. A secção de referência de membro enumera todos os programas que referenciem cada membro de cópia. Este relatório é de suma importância para o auditor, visto que identifica programas que são realmente copiados e usados por outros programas. Esta característica de cópia pode-se utilizar para ocultar codificação ilegal ou fraudulenta.

O Relatório de Análise de Ligação é similar ao Relatório de Análise de Cópia, excepto que identifica ligações a programas externos em vez de a programas copiados ao sistema. O Relatório de Análise de Ligação regista todas as entradas e chamadas e os seus parâmetros de ligação dentro do sistema. Contém uma secção de referência de programa e uma secção de referência de chamada/introdução. Cada uma contém a mesma informação mas classificada de forma diferente. Por cada programa COBOL, a secção de ligação do programa enumera todos os sub-programas chamados e os parâmetros que chamam, assim como todos os nomes de pontos de entrada e os seus parâmetros de ligação. Por cada sub-programa chamado ou cada

nome de ponto de entrada, a secção de ligação de chamada/entrada enumera programas que chamaram ao sub-programa, o ponto de entrada e a capacidade. Novamente, este relatório é de suma importância para o auditor, porque ajuda a identificar outros programas de computador utilizados pela aplicação.

O Relatório de Análise de Conjunto de Dados cria-se a partir das instruções de controlo de *job* utilizadas para processar um determinado sistema. Subministra o nome de conjunto de dados, o procedimento que utiliza o programa COBOL, o número de passo e o nome no procedimento onde se referencia o conjunto de dados e o nome de definição da instrução de controlo de *job* correspondente. Este relatório ajuda o auditor a fazer o rastreio um conjunto de dados através do sistema e identificar ubiquações naqueles que programas específicos processam os dados. Os relatórios subministram-se em duas sequências: sequência DSNAME e sequência DDNAME. O Relatório de Análise de Conjunto de Dados – Referência DSNAME subministra uma listagem alfabética de todos os nomes conjuntos de dados. O Relatório de Análise de Conjunto de Dados – Referência DDNAME subministra a mesma informação categorizada por DDNAME para facilitar a identificação do nome do conjunto de dados de um arquivo em particular dentro de um programa.

Rastreio

O rastreio é uma técnica efectiva com o propósito específico de documentar e analisar as vias lógicas no *software* de aplicação complexa. O objectivo da técnica de auditoria de rastreio é o de verificar o cumprimento das políticas e procedimentos documentando como o *software* de aplicação processa as transacções. Ao analisar a via de transacção dentro da aplicação, o rastreio pode mostrar que instruções se executaram e em que sequência foram executadas. O rastreio também se pode utilizar para verificar omissões. Uma vez que o auditor entende que instruções se executaram numa aplicação, pode-se realizar a análise para determinar se os passos de processamento estavam de acordo com os procedimentos, políticas e regras de processamento da organização.

Uma importante distinção entre o rastreio e a análise de *software* automatizado realizado pelo pacote de *software* DCD-III, que discutimos anteriormente é que o rastreio enfoca-se no rasto da transação através do *software* de aplicação, enquanto que o DCD-III documenta o *software* de aplicação independentemente do evento da transação. O resultado é muito similar. A complexidade da aplicação e o volume das transações deveria determinar-

se antes de seleccionar a técnica mais adequada. O rastreio pode-se utilizar quando um pacote como DCD-III não poder aplicar-se.

Instantânea

A técnica de auditoria instantânea é uma ferramenta automatizada utilizada para rastrear transações específicas através do *software* de aplicação e das vias lógicas de documentos, condições de controlo e sequências de processamento. Esta técnica "tira uma fotografia" das partes da memória do computador que contêm os elementos de dados envolvidos num processo de tomada de decisões computorizadas no momento em que se toma a decisão. Esta técnica, portanto, tem a vantagem de verificar o fluxo da lógica do programa e ajuda o auditor a entender os diversos passos de processamento dentro do *software* de aplicação. A instantânea normalmente utiliza um código especial no registo de transação que dispara a impressão do registo ou dado em questão em formato de relatório para análise posterior do processo da aplicação. O momento ou as circunstâncias que causam a instantânea devem estar predeterminadas. Devem-se escrever instruções específicas no programa de aplicação para executar as impressões de instantânea.

A técnica de auditoria instantânea requer uma planificação pormenorizada para integrar as instruções da instantânea no *software* de aplicação e para identificar as transações que as activarão. Para obter a documentação de processamento de uma transação específica, é necessário identificar a transação antes de ser introduzida no processo de aplicação e pré-seleccionar os pontos onde se activa a instantânea. A análise necessária para interpretar os resultados de uma aplicação instantânea leva muito tempo e requer um conhecimento pormenorizado do programa de aplicação.

Os estudos demonstraram que em organizações que implementaram a técnica instantânea, o pessoal de processamento de dados foi o principal utilizador. Os auditores internos, que não sejam os utilizadores normais, aplicaram esta técnica em circunstâncias especiais.

Simulação paralela

A simulação paralela é a utilização de um ou mais programas de aplicação para processar dados de produção vivos e simular um processamento de *software* de aplicação normal. Esta técnica oferece ao auditor um método efectivo e eficiente de validar funções específicas do programa de aplicação. Ao contrário do método de dados de teste e da facilidade de teste integrada, que processam dados de teste através de aplicações vivas, a técnica de simulação paralela processa dados vivos através de programas de teste.

A técnica denomina-se paralela porque todas as transações vivas para um ciclo de processamento em particular são processadas através do *software* de aplicação de produção assim como através do *software* de simulação. Os programas de simulação lêem os mesmos dados de introdução que os programas de produção, utilizam os mesmos arquivos, e tentam produzir os mesmos resultados.

A determinação de a simulação paralela ser aplicável a uma auditoria depende da natureza da aplicação que se examina. As técnicas de simulação são efectivas quando se aplicam aos cálculos, decisões e controlos automatizados. As funções que mantêm e actualizam os arquivos também são adequadas para a simulação.

O *software* de aplicação utilizado para a simulação paralela inclui somente a lógica de aplicação, cálculos e controlos relevantes para os objectivos de auditoria específicos. Como resultado, as aplicações simuladas são normalmente menos complexas que as aplicações de produção originais. Grandes segmentos de processos importantes que consistem em vários programas de aplicação podem-se simular para fins de auditoria com um só programa de simulação paralela. Pode-se utilizar *software* de auditoria especialmente preparado e *software* generalizado de auditoria para simular o ambiente de produção.

O resultado da técnica de simulação paralela é a verificação de:

- validação de dados de introdução e procedimentos de controlo.
- cálculos e lógica de processamento.
- lógica de actualização de arquivo mestre, e
- procedimentos de controlo e saldo.

O auditor compara os resultados da operação paralela com os resultados da produção. Isto subministra evidência limitada sobre a exaustividade e a precisão dos dados de transações de introdução ou dos arquivos mestre.

Comparação de códigos

A técnica de auditoria de comparação de códigos é útil para avaliar os procedimentos de manutenção do *software* de aplicação, procedimentos de biblioteca de programas de aplicação, e controlos de mudança de programas de aplicação. O auditor compara duas versões de *software* de aplicação para identificar as mudanças que se realizaram desde que se preparou a primeira versão. O auditor então analisa a documentação preparada para autorizar e executar as mudanças. A técnica utiliza-se primariamente para que o pessoal do CIS descubra mudanças não autorizadas nos programas.

Pode-se utilizar o código fonte ou o código objecto para a comparação; para a maior parte dos fins de auditoria, a comparação do código fonte é mais conveniente. As discrepâncias encontradas pela comparação de código objecto devem-se converter ao código fonte para aplicar uma acção correctiva. Isto pode ser difícil e demorado.

O *software* utilizado para comparar as duas versões do código de aplicação pode ser um pacote comprado disponível no mercado ou um pacote adaptado escrito pela organização utilizadora. Em ambos os casos, o *software* compara o código de aplicação linha por linha e identifica discrepâncias entre as duas versões. Uma variação do *software* actualmente disponível subministra uma listagem separada de produção para as duas versões; cada uma delas documenta as diferenças na outra. Um exemplo de pacote de comparação de códigos é a Utilidade de comparação/Auditoria de Fontes de IBM, um programa desenvolvido internamente instalado por escolha da organização utilizadora.

RECUPERAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

A recuperação e análise de dados, através de pacotes generalizados de *software* de auditoria, é a ferramenta e técnica utilizada com maior frequência pelos auditores. O auditor deve realizar algum nível de recuperação e análise de dados para verificar os pontos fracos do controlo interno identificados e determinar a extensão destes pontos fracos no processamento. Utiliza-se para seleccionar dados de arquivos e manipular os dados de acordo com as necessidades do auditor. As seguintes funções generalizadas de *software* de auditoria podem ser valiosas para esta análise:

- Leitura e avaliação de dados.
- Frequência de relatórios.
- Selecção de amostras.
- Realização de cálculos.
- Análise de dados.
- Comparação de dados.
- Resumo de dados.
- Envelhecimento dos dados.
- Classificação dos dados.
- Escrever relatórios ou cartas.

Os pacotes generalizados de *software* de auditoria são perfeitos para realizar a auditoria de dados computorizados no ambiente típico da auditoria, onde a resposta rápida, os objectivos de auditoria variável e a análise numa

vez são normais. Estes pacotes incluem uma série de programas de computador que se pré-programaram e por sso oferecem a capacidade e flex i-bilidade da linguagem de programação enquanto que requerem uma codificação mínima (utilizando uma linguagem de alto nível, orientada para os problemas) quando comparada com a programação normal do computador. Além disso, permitem que o auditor realize as mesmas funções que se podem realizar através da linguagem da programação. Desta forma, os programas de *software* de auditoria generalizados podem-se codificar, depurar e executar normalmente numa fracção do tempo que levaria fazer a mesma programação em linguagem de programação comum como por exemplo COBOL, BASIC ou PL-1. O *software* de auditoria generalizado pode-se instalar como pacotes para micro-computador, minicomputador ou *mainframe* (ou uma combinação de ambientes).

FASE DE TESTE. AVALIAÇÃO E RESUMO DOS RESULTADOS

Ao finalizar a revisão de processamento e técnica de teste dos controlos, o auditor deve analisar em pormenor os resultados de cada teste. Cada condição potencialmente errónea deve-se rastrear ao ponto de origem de forma que se possam identificar causa e efeito. Conforme o número de problemas encontrados, esta porção de teste de controlos pode requerer muito tempo e recursos. Segundo a complexidade do sistema, o rastreio dos problemas no sistema para identificar a causa raiz também exigirá muito tempo e recursos. Desta forma, esta porção da teste de controlos pode consumir uma quantia significativa de tempo e recursos, e o pessoal da auditoria necessita de assegurar-se que isto se veja reflectido no seu programa de auditoria.

Ao completar a avaliação dos resultados das testes de controlos, o auditor deve resumir as deficiências (descobertas) expressando opiniões gerais (conclusões) sobre problemas específicos identificados. Finalmente, o auditor deve apresentar recomendações específicas para corrigir estas deficiências. As recomendações devem basear-se nas leis pertinentes que estabelecem a missão da organização; as políticas, procedimentos e normas da organização e do governo dos Estados Unidos; normas de controlo interno específicas; ou outras práticas *standard* geralmente aceites. Finalmente, as recomendações devem implicar uma redução dos custos, considerando o risco associado à deficiência e o custo para corrigir tal deficiência.

RESUMO DO PROCESSO DE DESENHO, DESENVOLVIMENTO E MODIFICAÇÃO DE SISTEMA – S SD-1

PROCESSO SDLC

[ ] Existem normas da agência que estabelecem um "enfoque" formal, o processo SDLC.

Inclui as seguintes fases/etapas:

Fase de iniciação:

[ ] Declaração de pedidos/necessidades do projecto.
[ ] Estudo de viabilidade.
[ ] Análise de risco.
[ ] Análise custo-benefício

Fase de definição:

[ ] Plano de projecto.
[ ] Requisitos funcionais.
[ ] Requisitos de dados.

Fase de desenho do sistema:

[ ] Especificações de sistema/sub-sistema, programa e base de dados.
[ ] Plano e especificações W & T.

Fase de programação e capacitação:

[ ] Manual do utilizador.
[ ] Manual de operações/manutenção.
[ ] Plano de instalação e conversão.

Fase de avaliação e aceitação:

[ ] Análise de testes e relatório de avaliação de segurança.

Fase de instalação e operação:

[ ] Instalações e operações.
[ ] Manutenção.
[ ] Auditoria pós– implementação

[ ] Seguem-se práticas de controlo formais, *standard* no processo SDLCA, e são revistas pela gerência para a sua adequada implementação.

[ ] Durante o processo SDLC, utilizam-se normas geralmente aceites de desenho, programação e documentação.

[ ] Os utilizadores preparam pedidos formais para sistemas novos ou revistos e apresentam tais pedidos com as assinaturas de autorização necessárias.

[ ] As necessidades destes utilizadores têm-se em conta quando se desenvolvem os desenhos de sistema(s) conceptual(ais).

[ ] Os desenhos conceptuais utilizam-se para determinar a viabilidade técnica e operacional do(s) sistema(s).

[ ] Realiza-se uma análise de risco (e é actualizada através do processo SDLC) para identificar as necessidades de controlo e segurança para o sistema(s) conceptual(ais).

[ ] Realiza-se uma análise custo–benefício (e é actualizada através do processo SDLC) para se assegurar de que o(s) sistema(s) conceptual(ais) produzirá(ão) os resultados desejados de forma económica.

[ ] Tem-se em conta hardware e/ou sistemas adicionais na análise custo–benefício.

[ ] Os requisitos de hardware e/ou sistemas adicionais estão de acordo com os planos a curto e longo prazo da agência.

[ ] Preparam-se relatórios de decisões de sistema durante cada fase do SDLC, e utilizam-se para registar a decisão de "continuar/não continuar" dos utilizadores.

INVENTARIO DE UTILIZADORES PRINCIPAIS – USR-1A

Produto de Computação		Utilizador	
Nome/número	Tipo/propósito	Nome/função	Comentários

Nota: O auditor pode querer utilizar este formato numa planta.

GUIA DE AVALIAÇÃO – USR-1B
SATISFAÇÃO DO UTILIZADOR COM O SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Este questionário está desenhado para obter avaliações dos utilizadores do CIS. Inclui perguntas sobre necessidades do utilizador, participação do utilizador, suficiência e exactidão da informação fornecida, necessidade do sistema e possibilidades de melhoramento do sistema. Como o sistema se encontra desenhado para os utilizadores, as respostas a este questionário podem-se considerar como importantes indicadores de se se estão a satisfazer os requisitos do utilizador.

IDENTIFICAÇÃO DO CIS

1. Nome do sistema/data ----------
2. Número de identificação (de ser aplicável) ----------
3. Organização produtora do sistema ----------
4. Propósito do sistema ----------

IDENTIFICAÇÃO DO UTILIZADOR

5. Nome ----------
6. Data ----------
7. Cargo ----------
8. Organização ----------
9. Número de telefone/Morada ----------

---

10. Material de produção utilizado (descrever e juntar cópias se se encontram disponíveis) ----------

IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES DO UTILIZADOR

11. O sistema satisfaz as suas responsabilidades em (marcar o que corresponda):

    - Planeamento? _____
    - Cálculo de orçamento? _____
    - Monitorização? _____
    - Avaliação? _____
    - Introdução de transações? _____
    - Código de programação? _____
    - Outros? (Especificar) _____

    _____

12. Descreva a actividade desenvolvida/administrada e os objectivos chave ou críticos que se devem conseguir para lograr os fins gerais da organização:

13. Para conseguir estes objectivos críticos, de que informação necessita? (Mencione informação necessária para os objectivos)

14. O sistema satisfaz as suas necessidades para cumprir com estas responsabilidades/conseguir estes objectivos críticos? ____Sim ____Não

15. Em relação à informação anterior:

    - Com que frequência é necessária? ----------

- Que grau de pontualidade deve ter? ----------
- Qual é o seu grau de necessidade?----------
- Quanto está disposta a pagar a sua organização para a obter? -----
  ----
- Que outros atributos deve ter?----------

GUIA DE AVALIAÇÃO – USR-1C
SATISFAÇÃO DO UTILIZADOR COM A PRODUÇÃO DO COMPUTADOR

Este questionário está desenhado para obter avaliações dos utilizadores de produtos de computação. Inclui perguntas sobre formato do produto, suficiência e precisão da informação fornecida, necessidade do produto e possibilidades de melhorar o produto. Como a produção do computador é gerada para os utilizadores, as respostas a este questionário podem-se considerar como importantes indicadores de se os produtos de computação são precisos e confiáveis, e até que ponto satisfazem os requisitos de informação do utilizador.

IDENTIFICAÇÃO DO PRODUTO

1. Denominação do produto/data ----------
2. Número de identificação (aplicável) ----------
3. Tipo de produto----------
4. Parte do produto que se avalia ----------
5. Frequência do produto ----------

IDENTIFICAÇÃO DO UTILIZADOR

6. Nome ----------
7. Data ----------
8. Cargo ----------
9. Organização ----------
10. Número de telefone/Morada ----------
    ----
11. Conhecimento sobre o produto ----------

AVALIAÇÃO DO UTILIZADOR SOBRE O PRODUTO

12. O produto utiliza-se para

	SIM	NÃO
• Tomar decisões?	_____	_____
• Monitorizar?	_____	_____
• Rever/avaliar/validar?	_____	_____
• Iniciar transações?	_____	_____
• Autorizar mudanças no sistema?	_____	_____
• Manter controlos de dados?	_____	_____
• Aplicações de desenho/programa?	_____	_____
• Conseguir algum outro propósito? (Explique)	_____	_____

_____

13. Em relação ao trabalho da divisão/departamento/escritório, o produto é (marque um número com um círculo):

Não é importante Muito importante
____1/____2/____3/____4/____5/____6/____7/____8/____9/____10

14. O conteúdo do produto é (marque um número com um círculo):

Muito difícil de entender Muito fácil de entender
____1/____2/____3/____4/____5/____6/____7/____8/____9/____10

15. O produto pode-se utilizar tal como está? (isto é, sem correcções, sem maior identificação ou análise) _____SIM _____NÃO

16. O produto é/está?

	SIM	NÃO
• Exacto e confiável?	_____	_____
• Disponível quando necessário?	_____	_____
• Actualizado?	_____	_____
• Compreensível?	_____	_____
• Útil?	_____	_____

Por cada "Não", explique e ofereça exemplos:

_____

RESUMO DOS CONTROLOS INTERNOS DO CIS – IC –2

Desenvolvimento, aquisição e avaliação de controlos de manutenção do CIS

Agência ----------

Sistema ----------

Preparado por: ----------Data: ___/___/__

Revisto por: ----------Data: ___/___/__

Nota: Marque todas as técnicas que se aplicam em cada sub-área de actividade. Se existem técnicas de controlo adicionais que estão em utilização mas não se encontram na lista, registe-as no espaço fornecido no fim de cada lista de técnicas de controlo.

I. INICIAÇÃO DO PROJECTO

A. Documentação da fase de iniciação do projecto.

1. Norma de controlo: documentação

2. Objectivo de controlo: os requisitos do CIS que devem ser satisfeitos com um sistema novo ou modificado devem definir-se e validar-se por escrito. Devem explorar-se métodos alternativos para satisfazer a necessidade e deve-se desenvolver um sistema proposto. O sistema recomendado deve ser aprovado antes do processo de desenvolvimento ser iniciado.

3. Técnicas de controlo:

[ ] Preparou-se uma declaração de pedido de documento/necessidades do projecto, que permite que o utilizador solicite o desenvolvimento, obtenção ou modificação do *software* ou outros serviços relacionados com o CIS.

O pedido de documento/necessidades de projecto inclui o seguinte:

[ ] A necessidade, expressa em termos de cumprir com a missão da agencia.

[ ] Uma declaração de objectivos que deve conseguir o projecto proposto.

[ ] A razão do pedido (ou seja, aumento na carga de trabalho, mandato legislativo, recomendação de auditoria)

[ ] Uma descrição do serviço a ser realizado.

[ ] Actualizações adequadas durante cada fase do SDLC.

[ ] Aprovações por parte da gerência autorizada para as mudanças.

[ ] Aprovações por parte da gerência autorizada para decisões de "continuar/ não continuar".

[ ] A declaração de acreditação de que o sistema está a operar de forma efectiva e eficiente, incluindo qualquer problema nas operações do sistema (para o relatório final, antes da instalação e operação do sistema).

[ ]

[ ]

[ ]

4. Avaliação de risco e controlo: descreva qualquer excepção nas técnicas de controlo aplicáveis identificadas.

Consegue-se o objectivo de controlo [ ] **SIM**
[ ] **NÃO**
[ ] **PARCIALMENTE**

Descreva os riscos e ineficiência associadas com as falha, funcionamentos parciais ou cumprimento excessivo do objectivo de controlo.

A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO PROCESSO DE DECISÃO ORÇAMENTAL[*][**]

Por: **Marie-Christine Esclassan**[***]

---

[*] Versão em Lingua Francesa publicada na *"Revue Française de Finances Publiques"* LGDJ, Paris nº 59-1997 Págs 33-49. Tradução e publicação a titulo gracioso, na Revista do Tribunal de Contas gentilmente autorizadas pela L.G.D.J. Montchrestien.

[**] Tradução para a Língua Portuguesa efectuada por CPL – Consultores Profissionais de Línguas

[***] Maître de Conférences de droit public à L'Université de Paris I (Ponthéon-Sorbonne).

Em 1994, por ocasião de um colóquio dedicado à política orçamental, o Presidente da Assembleia Nacional lamentava "o contraste entre as perturbações experimentadas pelos países desenvolvidos e o imobilismo do nosso quadro orçamental", tendo acrescentado, a propósito, "que se tornou mais fácil, no nosso país, modificar a Constituição do que tentar alterar as regras contabilísticas e orçamentais aplicáveis aos poderes públicos"[1]. O orador que, a este respeito, devia advogar com veemência uma renovação da função orçamental do Parlamento, exprimia também, nesta ocasião, o desejo de um aprofundamento das relações entre as assembleias e o Tribunal de Contas.

No que respeita a este voto, pouco menos de três anos se passaram após terem surgido as rápidas evoluções que afectam de hoje em diante as actuais finanças públicas. As mais significativas, que tratam do alargamento dos poderes do Parlamento em matéria orçamental e de um consequente reforço das suas relações com o Tribunal de Contas, resultam de duas medidas recentes: por um lado, a lei de 22 de Fevereiro de 1996, relativa ao financiamento da Segurança Social e, por outro, a introdução, no mesmo ano, de um debate de orientação orçamental, previamente à preparação da lei de finanças para 1997. A primeira medida é, sem dúvida alguma, fundamental. Doravante, as finanças sociais deixam de escapar, na totalidade, aos princípios do direito orçamental e o Parlamento, coadjuvado pelo Tribunal de Contas, recebe neste sentido uma competência acrescida. A segunda medida, à qual mais particularmente aqui nos consagramos, diz respeito às finanças do Estado e mais precisamente ao procedimento orçamental. É uma medida não menos interessante que a anterior, não tanto talvez pelo seu alcance imediato, mas pela evolução que sugere.

A verdade é que esta alteração do procedimento orçamental[2], a qual conduz de facto a um questionamento do esquema tradicional de tomada de decisões neste domínio, atraiu pouco as atenções. Apontam-se dois elementos que prejudicaram o brilho desta reforma: em primeiro lugar, a lembrança de um efémero precedente, com o debate de orientação orçamental organizado pela primeira vez em 1990 e nunca mais retomado; em segundo lugar, a impressão de que se tratava de uma medida de simples carácter experimental, uma vez que, emanando apenas de uma circular do

---

[1] Ph.Séguin, *Da política orçamental*, in RFFP, nº 46, 1994.

[2] Observar-se-á que o direito orçamental do Estado se inscreve aqui numa evolução que já dizia respeito às finanças locais, para as quais a organização de um debate de orientação orçamental é um elemento obrigatório do procedimento.

Primeiro-Ministro[3] e não de uma alteração constitucional dos poderes em matéria orçamental, ela não deu, por conseguinte, lugar a um voto do Parlamento, na sequência dos debates.

Por outro lado, deve-se reconhecer o interesse por ela demonstrado por grande parte dos actores em presença. Apresentada pelo Ministro das Finanças como uma etapa essencial na necessária reformulação do processo orçamental e até mesmo como um retorno aos grandes princípios da Declaração dos Direitos do Homem, a experiência foi recebida favoravelmente pelo Parlamento, respondendo aliás a uma longa expectativa já expressa por este último desde há vários anos. Mas sem dúvida mais significativas são as inegáveis novidades que, no campo da informação do Parlamento, acompanharam a introdução deste debate: em primeiro lugar, novidades na forma, no relatório preparado pelo governo, o qual incluiu, pela primeira vez, uma apresentação do orçamento de Estado sob a forma contabilística dos orçamentos locais, com duas secções, uma de funcionamento e outra de investimento (iniciativa, aliás, particularmente considerada pelos parlamentares e saudada pelo seu carácter pedagógico). Mas novidades também no fundo, com a participação do Tribunal de Contas na organização do debate, sob a forma de um documento de informação intitulado "contribuição com vista ao debate de orientação orçamental"[4].

No que toca a uma reflexão mais particularmente centrada nas relações entre o Tribunal de Contas e o Parlamento, esta contribuição é seguramente um novo exemplo do desenvolvimento destas mesmas relações desde há alguns anos a esta parte. No entanto, ela sugere mais do que a simples ilustração de um movimento já registado, podendo ver-se também, no fundo, uma evolução apreciável da importância do Tribunal de Contas no processo orçamental.

Ainda que não esteja prevista em texto algum e que a sua base jurídica possa parecer indeterminada, uma vez que não diz respeito à fase do controlo parlamentar de execução do orçamento[5], o contributo do Tribunal de Contas para o debate de orientação orçamental não é uma criação *ex nihilo (do nada)*. Mesmo que o Tribunal de Contas tenha agido por sua própria iniciativa[6], é inegável que aderiu, no plano dos princípios, a esta

---

[3] Circular de 26 de Julho de 1995 relativa à preparação e execução da reforma do Estado e dos serviços públicos, *JO*, 1995.

[4] Transmitida às duas assembleias e ao governo a 3 de Maio de 1996.

[5] Domínio para o qual o Tribunal de Contas é encarregado, nos termos do artigo 47 da Constituição, competindo-lhe dar assistência ao Parlamento e ao Governo.

[6] O Tribunal de Contas, há muito favorável a tal debate, acompanhou de algum modo, e segundo as próprias palavras de um seu magistrado, este desejo. Além disso, o Tribunal

regra fundamental, instituída desde o primeiro terço do século XIX, segundo a qual o Tribunal de Contas é o auxiliar do Parlamento em matéria orçamental. De resto, não é a primeira vez que o Tribunal de Contas é instado a proceder a inovações habituais neste domínio, tendo estado ele próprio, por exemplo, na origem da criação do relatório de execução da lei de finanças, oficializado um pouco mais tarde pelo decreto de 19 de Junho de 1956. Além disso, deve reconhecer-se que, tanto no conteúdo como na finalidade, a contribuição do Tribunal de Contas para o debate de orientação orçamental não está muito afastada deste último relatório[7].

Não obstante, e apesar desta estreita proximidade, subsiste o campo totalmente inédito no qual teve lugar esse novo contributo do Tribunal de Contas e que o distancia da filiação pura e simples nos trabalhos habituais deste Tribunal. Na verdade, e pela primeira vez em matéria orçamental, o Tribunal interveio não na fase propriamente dita do controlo de execução das contas, nem mesmo para melhor esclarecer o Parlamento aquando da votação do orçamento[8], mas no âmbito de uma fase nova e totalmente diferente, consagrada à determinação prévia das orientações e das opções. Aqui estão bem patentes os elementos de um alargamento, até de uma transformação do papel do Tribunal de Contas na função de assistência ao Parlamento que é seu apanágio. Alargamento porque esta função se estendeu a um campo novo do procedimento orçamental; início de transformação porque, ao intervir assim na etapa de reflexão inicial conjunta, uma reflexão prospectiva, o Tribunal de Contas surge finalmente como um órgão de avaliação e de peritagem para o conjunto da reflexão orçamental, uma

---

indica na introdução à sua Contribuição que "a organização de um debate de orientação orçamental no Parlamento é sem dúvida um dos meios para melhorar as condições de preparação e execução do orçamento".

7 Com efeito, no conteúdo, a contribuição apresenta-se essencialmente como uma 'antecipação' do relatório sobre a execução da lei de finanças para 1995, dizendo por isso respeito a uma informação relativa à execução das contas (no seu relatório sobre a execução da lei de finanças relativa a 1995, o Tribunal de Contas indica que "o presente relatório foi antecipado sob forma de uma contribuição para o debate de orientação orçamental"). Na finalidade, procede igualmente da mesma lógica de ajuda à decisão na qual repousa o relatório sobre a execução da lei de finanças desde a reforma de 1992, pois este, sendo apresentado desde então aos parlamentares no mês de Julho, permite-lhes um esclarecimento sobre o passado recente e dá-lhes informações para o exame do futuro projecto-lei de finanças.

8 O que, como já se disse, constitui a finalidade do relatório sobre a execução da lei de finanças desde a reforma de 1992, pois sendo apresentado no mês de Julho, permite que os parlamentares tomem conhecimento deste antes do exame do projecto-lei de finanças em curso; a este respeito *Vide* nomeadamente B. Zuber, *"Relatório sobre a execução da lei de finanças, um instrumento reservado ao domínio das finançaspúblicas"*, in RFFP, nº 52, 1995.

função que ultrapassa largamente a sua função tradicional de 'guardião das regras orçamentais'[9].

Entre continuidade e mudança – assim se poderia no fundo resumir o movimento que, mediante o exemplo da contribuição do Tribunal para o debate de orientação orçamental, caracteriza a evolução da assistência que o Tribunal presta aos poderes públicos e ao Parlamento em particular. No que toca aos princípios, esta contribuição situa-se manifestamente na continuidade de uma concepção que, de resto, não deixou ela própria de conhecer também sucessivas evoluções: a forjada no primeiro terço do século XIX em favor da dinâmica parlamentar e segundo a qual o Tribunal de Contas, auxiliar do Parlamento é, em suma, o seu 'informador'[10]. Traduz de igual modo um quadro geral em mutação. Saída de uma reforma do procedimento orçamental que se integra mais amplamente na perspectiva de uma reforma do Estado, a contribuição do Tribunal de Contas para o debate de orientação orçamental é significativa das evoluções que afectam as actuais finanças públicas e os seus quadros institucionais, evoluções que dizem igualmente respeito ao próprio Tribunal.

I. O TRIBUNAL DE CONTAS «INFORMADOR DO PARLAMENTO»: CONTINUIDADE E EVOLUÇÃO DE UM PRINCÍPIO

As relações entre o Tribunal de Contas e o Parlamento têm como base histórica as transformações do Estado no século XIX e uma vontade política, a do Parlamento, desejoso de exercer um controlo mais eficaz sobre o Executivo. Forjado na época da Restauração, o novo papel de informador do Parlamento atribuído ao Tribunal apenas teve, durante longo tempo, o valor de um princípio formal, sem apresentar um carácter verdadeiramente efectivo. Assim, desde a monarquia de Julho durante a qual triunfa o princípio até praticamente à Libertação, as relações do Tribunal de Contas e do Parlamento permaneceram muito limitadas. Não obstante, desde o começo que o impacto deste princípio terá sido considerável no que toca à transformação do Tribunal de Contas, assim integrado no sistema parlamentar, e à sua posterior evolução.

---

[9] Segundo a expressão de C. Descheemaeker, in O Tribunal de Contas, A Documentação Francesa, 1993.

[10] Segundo a expressão de P. Lalumière, in Manual de Finanças Públicas, A.Colin, 1986.

1. As dificuldades da instituição de um princípio

O Tribunal auxiliar do Parlamento – tudo parecia militar *a priori* contra tal papel, em especial devido à anterioridade[11] do Tribunal de Contas relativamente ao Parlamento e à desconfiança que podia legitimamente suscitar o passado monárquico e depois imperial de um órgão que, na sua origem, fora concebido unicamente para serviço do Executivo, forjado finalmente como seu auxiliar exclusivo[12]. Tanto mais que, já no passado, um preconceito semelhante de desconfiança havia conduzido, na época da Revolução, à supressão dos tribunais de contas do Antigo Regime. Tendo declarado o seu desejo de entregar nas mãos da própria nação o controlo das receitas e das despesas, a Assembleia nacional tinha de facto decidido apelar a comissões por ela nomeadas para que procedessem à verificação material das contas. O fracasso do dispositivo, mas a sua substituição quase idêntica, no ano III, por uma comissão de contabilidade nacional composta por comissários nomeados, encarregues de julgar as contas definitivas dos contabilistas, manifesta bem o estado de espírito dominante no que respeita ao controlo das contas e da autoridade encarregada de o assegurar: que esta fosse colocada na mais estreita dependência dos novos poderes, que fosse, em suma, um auxiliar submisso.

No entanto, durante a Restauração, o estado de espírito mudou. Nos debates surgidos a propósito de saber se o Tribunal de Contas deve ou não tornar-se no auxiliar do Parlamento, nem a origem da instituição nem o seu estatuto de auxiliar exclusivo do Executivo são considerados como obstáculos de fundo. Pelo contrário, para certo número de parlamentares, a natureza do Tribunal de Contas, bem como as competências que lhe cabem, são consideradas elementos positivos no que respeita ao objectivo desejado: a ajuda desta instituição na fiscalização do Executivo mediante o controlo da execução do orçamento[13]. Trata-se, em suma, de integrar o Tribunal de Contas no sistema parlamentar ou, como dirá então um **deputado,**

---

[11] Este elemento, posto particularmente em evidência por J. Magnet, é fundamental pois demonstra que as missões do Tribunal de Contas não são consubstanciais ao Estado parlamentar. "Mesmo numa monarquia absoluta, o soberano que deve frequentemente delegar as suas funções, e nomeadamente a gestão das suas finanças, deve poder dar-se conta de outro modo além da via hierárquica" (J.Magnet, in *As instituições superiores de controlo de contas e o poder legislativo*, RFFP, nº 49, 1995).

[12] "O Tribunal está em primeiro lugar ao serviço do Imperador. O relatório do Tribunal de Contas deve por isso ser exclusivamente destinado a ele e a mais ninguém", in O Tribunal de Contas, Édit. CNRS, 1984.

[13] Para um estudo da história do controlo parlamentar da execução do orçamento, *vide* nomeadamente L:Saïdj, "A lei de regulamentação e o desenvolvimento do controlo parlamentar, da Restauração aos nossos dias", in RFFP, nº 51, 1995.

fazer com que "a organização do Tribunal de Contas se harmonize com a forma do nosso governo, a fim de obter desta instituição todas as vantagens que se devem esperar"[14]. Sem dúvida que alguns ainda consideram aberrante esta ideia de se virar para o Tribunal de Contas, "este órgão excêntrico completamente fora do movimento geral e político"[15], mas tal opinião já se tornou bastante marginal.

O verdadeiro obstáculo vai consistir sobretudo na forte resistência do Executivo oposto a esta evolução do papel do Tribunal de Contas, entraves a que se juntarão ainda durante alguns anos as reticências de certos parlamentares e até de membros do Tribunal[16]. Resistências que não impedem uma primeira etapa importante, realizada pela lei das contas de 27 de Junho de 1819, a qual indica que doravante "a conta anual das finanças, transmitida pelo ministro às câmaras, será acompanhada do estado em que se encontram os trabalhos do Tribunal de Contas no dia primeiro de Setembro de cada ano". Porém, na prática, o alcance do texto conhecia sérios limites, devido à ausência de comunicação directa dos documentos entre o Tribunal de Contas e o Parlamento. Assim, e ainda que vários deputados se tenham manifestado contra esta medida – porque, segundo opinavam, ela fazia do Tribunal um auxiliar do poder legislativo, o que estava em contradição com a lei de 16 de Setembro de 1807, fundadora da instituição, que autorizava unicamente a transmissão das informações ao Executivo[17] - tal receio, na prática, carecia de fundamento. O Tribunal continuava a ser, de facto, o informador do único poder executivo. Entregues ao ministro da Justiça (que havia substituído, desde 1815, o tesoureiro-mor), os seus relatórios perdiam-se na biblioteca e o governo encontrava sempre qualquer pretexto para adiar a sua produção e impedi-los de dar entrada no Parlamento[18].

---

[14] Discurso de M.Bignon de 11 de Maio de 1818, citado em O Tribunal de Contas, *op.cit.*

[15] Citado por M. Bottin, in *Villele e o controlo das despesas públicas. Disposição de 14 de Setembro de 1822.* A contabilidade pública, continuidade e modernidade, Comité para a história económica e financeira, 1995.

[16] Assim, o procurador-geral do Tribunal de Contas, M. de Schonen, opor-se-á em 1832 à proposta conducente a fazer imprimir e distribuir os relatórios do Tribunal, enquanto que alguns anos antes o próprio tinha apresentado, na qualidade de deputado, uma proposta de lei neste sentido; *vide* O Tribunal de Contas, *op.cit.*

[17] M.Bottin, *art.cit.*

[18] Enquanto que, em simultâneo, a assistência do Tribunal de Contas ao Executivo iria alargar-se, tendo, por um lado, a instituição da declaração geral de conformidade (mandado de 14/9/1822) e o alargamento das missões de controlo administrativo do Tribunal e, por outro, o relatório anual do Tribunal ao rei no qual o Tribunal estava não só encarregado de expor o resultado dos seus trabalhos, mas também de dar a conhecer as suas opiniões sobre a reforma e a melhoria das diferentes partes da contabilidade pública.

No centro das dificuldades com que se deparam então os deputados para obter o concurso efectivo do Tribunal de Contas, o obstáculo de fundo é realmente de natureza política. O principal desafio consiste na informação relativa à gestão dos ordenadores (de pagamentos), que o governo quer confiscar em seu proveito para que esta não venha a cair sob o controlo das câmaras. Por outras palavras, não é conveniente que as constatações do Tribunal de Contas dêem lugar a debate político. Num primeiro momento, um homem como Villèle mostrar-se-á intratável a este respeito, opondo-se a qualquer forma de "jurisdicionalização da câmara dos deputados, seja directamente por via das comissões, seja indirectamente por via do Tribunal de Contas"[19]. Este declarou ainda: "Almejam V.Exas. fazer deste Tribunal de Contas um instrumento de acusação contra os administradores de uma ordem secundária; crêem que deste modo não irão viciar a instituição do Tribunal de Contas, que apenas deve exercer a sua influência quanto aos números e às contas. Deixem os pequenos contabilistas serem julgados pelo Tribunal de Contas; quanto aos ordenadores, cabe a vós julgá-los"[20].

O movimento é todavia irreprimível. Um decreto de 9 de Julho de 1926 realiza uma nova etapa do controlo orçamental das câmaras, ao impor a comunicação das declarações gerais em conformidade com Tribunal de Contas. No entanto, o texto decisivo relativamente à progressão do papel do Tribunal face ao Parlamento só aparecerá durante a monarquia de Julho, com a lei de 21 de Abril de 1832, a qual prevê que o relatório anual do Tribunal de Contas ao rei seja impresso e distribuído às câmaras.

A medida é fundamental. Como o salienta R. Stourm, a jurisdição que já era, mediante as declarações de conformidade, o auxiliar do poder legislativo, tornava-se desde então, com a comunicação do relatório anual, o seu informador – ainda, é certo, por intermédio do Chefe de Estado. Mesmo "cumprindo este programa modesto", acrescentava o autor, "o relatório anual do Tribunal de Contas constituía um dos meios de controlo mais poderosos face às administrações"[21].

Assim reforçado, o papel do Tribunal de Contas no sistema parlamentar vai no entanto revelar-se muito em breve decepcionante, tornando-se apenas, na realidade, numa função largamente de princípio. E, apesar de melhorias posteriormente trazidas às modalidades de transmissão dos tra-

---

[19] *Vide* M.Bottin, *art.cit.*

[20] In O Tribunal de Contas, *op.cit.*

[21] R.Stourm, in Curso de finançaspúblicas, 1895.

balhos do Tribunal ao Parlamento[22], as relações entre ambos os órgãos permanecerão muito limitadas durante um longo período.

Com efeito, desde a III República até praticamente à Libertação, o Tribunal de Contas apenas chamou a si o papel de informador pouco abalizado quanto ao fundo; e o movimento desencadeado durante a Restauração paralisou assim, de certo modo. A instabilidade dos regimes políticos, mas mais ainda o impulso duradouro do parlamentarismo constituem factores essenciais para esse imobilismo, como o ilustra o declínio da lei regulamentadora desde o início da III República[23], com o desinteresse dos parlamentares face ao controlo das contas e, em consequência, à ajuda do Tribunal de Contas.

Porém, outros elementos pesaram incontestavelmente nesta evolução e nomeadamente o atraso no regulamento das contas, ele próprio a vários títulos significativo de um quadro financeiro de conjunto que, apesar de alguns grandes textos (em particular o regulamento geral de 31 de Maio de 1962) continua a ser, ainda na segunda metade do século XIX, um quadro em evolução. O próprio Tribunal de Contas, cujas competências de controlo, tanto no campo jurisdicional como ainda mais no campo administrativo, permanecem reduzidas, não escapa a esta observação. A jurisdição sobre as contas é uma jurisdição de atribuição, não tendo uma competência jurisdicional sobre todas as contas. Quanto ao controlo da gestão dos ordenadores, revela-se ele próprio grandemente dificultado pela ausência de regras relativas à nomenclatura dos documentos a considerar. De resto, não surgiu texto algum para determinar o contributo do Tribunal de Contas no âmbito da lei reguladora, sinal elucidativo da distância que existe entre ele e o Parlamento, bem como do pouco interesse que este último lhe demonstra desde então.

No entanto, a credibilidade e a autoridade do Tribunal de Contas continuam bem reais. De entre as vozes que, desde finais do século XIX, se levantam para reclamar que as câmaras sejam mais bem esclarecidas, o papel do Tribunal de Contas, bem como o alargamento das suas atribuições, são considerados essenciais. Tal é a opinião que se manifesta deste modo na doutrina financeira, a qual insiste em particular na necessidade de um controlo mais apertado do Tribunal de Contas na gestão dos ordenadores, com vista a uma melhor informação do Parlamento. O contributo do Tribunal para um funcionamento mais efectivo do controlo parlamentar é

[22] Deste modo, uma portaria de 21 de Novembro de 1848 ordena ao ministro das Finanças que os faça imprimir e comunicar à Assembleia nacional.

[23] *Vide* L.Saïdj, *art.cit.*

tido como fundamental e considera-se que "o advento do regime parlamentar criou novas necessidades de controlo que tornam insuficientes as longínquas barreiras do controlo *a priori*. Deve-se esclarecer as câmaras com regularidade. Nenhuma autoridade, melhor que o Tribunal de Contas, saberá cumprir esta missão indispensável"[24]. Mais tarde, propostas similares serão consideradas mas desta vez na própria classe política, nelas se descortinando o mesmo sentimento, ou seja, que o necessário reforço do papel do Tribunal de Contas junto do Parlamento exige um alargamento das suas atribuições. Na exposição dos motivos de um projecto-lei apresentado em Janeiro de 1914 por J. Caillaux, então ministro das finanças, este declara: "Demos ao Tribunal de Contas o direito de dizer o que bem entendesse, mas não lhe demos os meios para ter algo a dizer"[25]. Seguida de algumas disposições visando a melhoria desta situação (comunicação ao Tribunal de Contas dos relatórios das altas entidades de inspecção, publicação do relatório anual pela própria jurisdição), a proposta esclarece o papel ainda muito formal do Tribunal de Contas enquanto auxiliar do Parlamento. Contudo, é igualmente o anunciador de todo um movimento subsequente de desenvolvimento do Tribunal, cuja justificação residirá precisamente na necessidade de uma informação mais alargada desse mesmo Parlamento.

Tendo surgido nos anos trinta, este movimento é, de uma forma geral, significativo da necessidade de racionalização e eficácia do Estado que se fazia então sentir, a qual suscitou o interesse e a colaboração dos membros das instituições envolvidas, no âmbito da reflexão lavada a cabo nas suas diferentes esferas[26]. O próprio Tribunal de Contas não se alheou de tal movimento e pode-se observar que os grandes textos conducentes a um alargamento substancial das suas atribuições foram frequentemente elaborados com a participação activa de alguns dos seus magistrados[27]. Neste

---

[24] R.Stourm, in Curso de finanças públicas, *op.cit.*

[25] Citado in O Tribunal de Contas, *op.cit.*

[26] Para uma ilustração deste movimento no seio da administração das finanças, *vide* nomeadamente M.Margairaz, O Estado e a economia: história de uma conversão, Tese de Estado, 1989.

[27] Como exemplo, o decreto-lei de 8 de Agosto de 1935 preparado por M. de Mirimonde (então conselheiro referendário), de acordo com a direcção da contabilidade pública, que declara expressamente o Tribunal de Contas como juiz de direito comum das contas.
Devem-se mencionar também os dois decretos (decreto de 30/10/1935 incidindo na reforma da contabilidade administrativa, decreto de 1/9/1936 relativo à transmissão mensal de elementos da contabilidade administrativa e de documentos justificativos ao Tribunal de Contas) que vão assegurar doravante ao Tribunal os meios para um controlo efectivo da gestão dos ordenadores, isto na sequência do relatório confiado em 1933 ao procurador-geral, Emile Labeyrie, o qual se tornará, alguns anos mais tarde, em 1937, primeiro-presidente.

domínio, alguns terão ocasião de pugnar pela importância de um Tribunal de Contas forte com atribuições alargadas, não só para o Parlamento como também para a própria nação. Citemos a este respeito as propostas de E. Labeyrie, procurador-geral do Tribunal de Contas, encarregado em 1933 de fazer um relatório sobre a reforma da contabilidade administrativa. "Se o sistema de contabilidade é mau, se a contabilidade está no caos, o Tribunal de Contas não pode restabelecer a ordem: pode unicamente e deve assinalar a desordem. Além disso, escreve o autor, é preciso que a voz desse Tribunal possa ser ouvida. Deve-se garantir às câmaras e à Nação que as contas do Estado são regularmente assentes e fechadas, que foi respeitada a vontade do Parlamento expressa nas leis de finanças, e formular neste sentido todas as observações que o seu controlo possa sugerir"[28].

A proposta responde a uma situação na qual a comunicação entre o Tribunal de Contas e o Parlamento continua deficiente. Ainda nos anos trinta, o relatório público, que continua a ser o instrumento essencial de comunicação dos trabalhos do Tribunal, é distribuído aos parlamentares com atraso significativo[29]. Para remediar a situação, uma lei de 12 de Março de 1935 prevê que o primeiro-presidente apresentará em simultâneo o relatório às câmaras e ao Presidente da República e que os esclarecimentos fornecidos pelos diferentes ministérios serão dirigidos às câmaras no prazo de seis meses. Mas é com um decreto-lei de 2 de Maio de 1938 que o procedimento conhecerá uma melhoria significativa, com o texto a indicar de facto que a entrega do relatório às câmaras, a apresentação ao Presidente da República e a publicação no Diário da República devem ser efectuadas em simultâneo.

2. A consagração de uma missão

Foi preciso mais de um século para que, finalmente, o papel do Tribunal de Contas junto do Parlamento fosse consagrado como valor constitucional e reconhecido como princípio fundamental na ordem jurídica e política. Presente desde a Constituição de 18 de Outubro de 1946, retomada pela de 1958, esta consagração não foi isenta de divergências de concepção num e noutro texto constitucional. No datado de 1946, a assistência do Tribunal de Contas está com efeito expressamente prevista em benefício único da

---

[28] Relatório Labeyrie, citado em O Tribunal de Contas, *op.cit.*

[29] Deste modo, o relatório de 1930-1931 entregue ao Presidente da República a 28 de Julho de 1932 só tinha surgido 18 meses mais tarde, em finais de Janeiro de 1934, quando o prazo fixado havia expirado havia já 11 meses. O Tribunal de Contas seria levado a reagir vigorosamente a tais atrasos ao indicar que, caso estes se repetissem, seria instado a exigir a inserção do relatório no *Diário da República* desde a sua entrega ao Chefe de Estado.

Assembleia nacional, encarregada de regular definitivamente as contas da nação[30]. Na Constituição de 1958, a concepção é, tomada à letra, mais equilibrada visto que especifica que o Tribunal de Contas assiste o Parlamento e o governo no controlo da execução das leis de finanças. Ainda que a redacção deste artigo e nomeadamente o termo 'assistência' tenham suscitado várias incertezas, designadamente no que toca à extensão e aos limites da missão que incumbe ao Tribunal, seria preciso ver nela um embaraço e, finalmente, uma obrigação[31] para este último, com as limitações evidentes que dela resultam relativamente â independência da jurisdição; por outro lado, dever-se-ia entender que este 'dever' de assistência só existia para um domínio específico, o do controlo da execução das leis de finanças, excluindo por conseguinte qualquer outro campo dependente da função parlamentar; por certo, uma concepção tendente a reduzir o alcance da obrigação assim imposta ao Tribunal de Contas, mas tendo como consequência a restrição do seu papel de auxiliar junto das assembleias.

Ao que parece, esta não era a intenção do legislador, a julgar pelo desenvolvimento dos meios e canais de comunicação directa entre o próprio e o Tribunal de Contas que, desde 1946 e ao longo dos anos seguintes, vai acompanhar a constitucionalização da missão de assistência desse mesmo Tribunal. Quer se trate da possibilidade dada à Assembleia de exigir ao Tribunal de Contas qualquer inquérito ou estudo respeitante à execução das receitas e das despesas públicas ou à gestão da tesouraria (art. 18 da Constituição de 1946) e sobretudo do reconhecimento de um verdadeiro direito de iniciativa do Tribunal (lei de 8 de Agosto de 1950 que permite ao seu primeiro-presidente dar conhecimento das constatações e observações do Tribunal de Contas às comissões de finanças e, desde 1977, às comissões de inquérito e de controlo), os meios jurídicos vão suscitar muito rapidamente a existência de relações entre o Tribunal e o Parlamento, meios esses que foram retomados e em alguns casos ampliados, por um lado com a

---

[30] O artigo 18 da Constituição de 1946 indicava com efeito que "A Assembleia nacional regulamenta as contas da Nação, sendo para este efeito assistida pelo Tribunal de Contas". Como sublinha L.Trotabas, "este texto modifica os poderes de controlo do Parlamento, conferindo estes poderes exclusivamente à Assembleia nacional e não ao Parlamento", in Resumo de Ciência e legislação financeira, Dalloz.

[31] *Vide* a opinião expressa por A. Delorme, in Dicionário enciclopédico de finanças públicas (Economica, 1991); o autor indica que "ainda que o Tribunal de Contas tenha sido instituído desde a origem como órgão independente, a lei impõe-lhe a obrigação de informar o Governo sobre a substância dos seus trabalhos e de prestar colaboração nos trabalhos do Parlamento".

Constituição de 1958 e, por outro, principalmente pela lei de 2 de Junho de 1967[32].

Porque a estes elementos juntou-se, com efeito, o impacto fundamental deste texto no que respeita à informação dada pelo Tribunal de Contas, com o substancial alargamento do seu papel, ficando doravante encarregado de garantir "o bom emprego dos fundos públicos". Sem dúvida que esta medida pode ser considerada como tendo dado finalmente uma base jurídica a poderes que o Tribunal detinha habitualmente até então. Não obstante, o seu alcance vai certamente para além disso e pode-se pensar, com efeito, que está na origem de toda uma evolução de conjunto no Tribunal da sociedade actual. Em primeiro lugar, o legislador abriu-lhe assim todo um novo campo de competências, tendo expressamente desejado que o Tribunal não se limitasse às suas missões tradicionais de fiscalização, mas que exercesse igualmente competências de avaliação[33]. Neste aspecto, o primeiro efeito do texto consiste na reaproximação assim realizada entre o modelo francês do órgão superior de controlo de contas e os modelos estrangeiros[34]. Mas o texto de 1967 está seguramente também na origem de uma legitimidade reforçada que o Tribunal de Contas pôde retirar da extensão considerável das suas atribuições. Sublinhando, a este respeito, o contributo da lei de 1967, o primeiro-presidente do Tribunal considerava assim que a noção de "bom emprego dos fundos públicos" tinha tido por consequência a extensão do papel constitucional do Tribunal que,

---

[32] Deste modo, tratando-se de inquéritos e estudos que o Parlamento pode exigir ao Tribunal de Contas, esta disposição foi retomada na lei de 2 de Junho de 1967 com uma dupla inovação: são doravante as comissões de finanças das duas assembleias que estão autorizadas a exigir inquéritos, os quais podem incidir não somente na execução das receitas e despesas públicas mas muito mais geralmente na gestão dos serviços ou organismos que o Tribunal de Contas controla. No que respeita às comunicações do Tribunal ao Parlamento, observar-se-á que a lei de 1967 já não limita o direito de iniciativa do Tribunal na execução do orçamento, conferindo-lhe ao invés um carácter geral.

[33] Pode-se apenas notar a falha de concepção neste ponto entre o texto do projecto governamental e a redacção definitiva do texto. O texto do projecto-lei que fazia referência às missões jurisdicionais do Tribunal de Contas acrescentava que "no cumprimento destas missões, o Tribunal exerce um controlo *a posteriori* sobre a gestão financeira dos serviços do Estado e de outras pessoas morais de direito público. Tendo a Assembleia nacional considerado esta referência "restritiva", um deputado, M. Voilquin, propôs-se dizer que o Tribunal deve "garantir o bom emprego dos dinheiros". Uma solução de compromisso resultaria na fórmula conhecida segundo a qual "o Tribunal de Contas verifica a regularidade das receitas e despesas descritas nas contabilidades públicas e garante, a partir do exame destes dinheiros, o bom emprego dos créditos, fundos e valores geridos pelos serviços do Estado e pelas outras pessoas morais de direito público", *vide* O Tribunal de Contas, Edit. Do CNRS, *op.cit.*

[34] Para um estudo destes elementos de aproximação *vide* S:Albert, *Le National Audit Office: doze anos de existência*, in RFFP, nº 57, 1997.

segundo declarava "não se limita a assistir o governo e o Parlamento no controlo da execução da lei de finanças, o que, acrescentava ele, pode parecer um pouco restritivo"[35]. Indo ainda mais longe na apreciação da legitimidade do Tribunal na sociedade actual e afirmando que "um Tribunal de Contas, uma agência nacional de contas, não são apenas organismos estreitamente contabilistas, são também contrafortes e baluartes para a democracia, para os direitos do homem"[36]. Por isso mesmo, um antigo primeiro-presidente do Tribunal de Contas considerava que esta instituição, sendo o auxiliar do Parlamento, mais largamente é o auxiliar da democracia.

3. O peso da tradição

No entanto, deve-se reconhecer o contraste entre esta dinâmica institucional de conjunto e o carácter reduzido das relações do Tribunal de Contas com o Parlamento, pelo menos até estes últimos anos. O contraste é tanto mais vivo quanto se constata, por um lado, um verdadeiro impulso do controlo das jurisdições financeiras, na sociedade actual, examinando o Tribunal de Contas e as câmaras regionais de contas não somente o quadro jurídico e financeiro mas igualmente o bom emprego dos fundos públicos e a boa gestão, enquanto que, por outro lado, as relações do Tribunal com o Parlamento continuaram relativamente frouxas e, em suma, os trabalhos deste pouco explorados pelas assembleias[37].

Os factores explicativos de um tal estado de coisas são atribuídos desde há muito a uma falta de curiosidade tradicional dos parlamentares pela execução do orçamento; um elemento que é inegavelmente admissível, mas que não é talvez suficiente. O primeiro-presidente do Tribunal de Contas sublinhava, a este respeito, um outro factor sem dúvida também importante, ligado mais globalmente à tradição do nosso sistema politico-administrativo e ao peso dos costumes. "Estamos, afirmava ele, inseridos num sistema político-administrativo que tem os seus hábitos e o Tribunal de Contas não está habituado a trabalhar com o Parlamento, ainda que o relatório público do Tribunal tenha sido uma conquista da democracia parlamentar"[38]. Sublinhando ainda o peso das tradições na escolha dos meios de comunicação, — "o Tribunal, prosseguia, comunica sobretudo com o governo mediante as observações e notas do Ministério Público e

[35] In Relatório apresentado por L:Dominati, *Da informação do Parlamento ao controlo do Governo, Relatório*_AN, 1994.

[36] In RFFP, nº 36. 1991

[37] Tal é a constatação feita pela Missão de estudo dos meios de informação do Parlamento em 1994, presidida por L.Dominati.

[38] In Relatório Dominati, *doc.cit.*

com o Parlamento via relatório público" — o primeiro-presidente do Tribunal declarava ainda: "O desenvolvimento dos trabalhos efectuados para o Parlamento é muito ténue. Contudo, existem textos que prevêem a sua assistência por parte do Tribunal, havendo mesmo um texto muito conhecido, a que eu quase nunca recorri, que me autoriza a transmitir às comissões de finanças todas as observações do Tribunal. Nada me proíbe: o que me impede na realidade é o hábito. O hábito é que o Tribunal trabalhe para o governo e, por conseguinte, supõe-se que os seus documentos circulam num contexto administrativo e confidencial"[39].

Ao mesmo tempo, este peso dos costumes está a perder importância, como parecem demonstrar vários elementos. Deste modo, enquanto que tradicionalmente o Tribunal de Contas não controlava certos ministérios, como o das Finanças ou o da Justiça, já há alguns anos que as coisas não se passam assim. A acrescer a isto temos, por outro lado, o claro alargamento dos campos submetidos doravante ao controlo efectivo do Tribunal, quer este alargamento resulte dos novos sectores para os quais o Tribunal dispõe de competência directa quer da actividade das câmaras regionais de contas. Por isso, a mais recente inovação do Tribunal, mediante a contribuição espontaneamente preparada por este no âmbito do debate de orientação orçamental, não constitui uma diligência isolada. Sendo significtiva de todo um processo de evolução histórica do Tribunal, ela ilustra, no fundo, a sua característica essencial, ou seja, como recordava a justo título C. Descheemaeker: "O Tribunal de Contas é um órgão do Estado" e, "como tal, não está afastado das evoluções e dos debates que lhe dizem maior ou menor respeito"[40].

II. UM QUADRO GERAL EM MUTAÇÃO

Nascidas no século XIX da construção do Estado parlamentar e tendo adoptado os seus princípios e objectivos, as relações entre o Tribunal de Contas e o Parlamento encontram-se actualmente inseridas num novo quadro de reorganização do Estado e no qual o imperativo de uma maior eficácia na gestão financeira pública parece realmente constituir um eixo essencial. Se a reforma do procedimento orçamental e nomeadamente a introdução de um debate de orientação no Parlamento participam sem dúvida deste objectivo, uma tal evolução não deixa de comportar um certo número de desafios para o Tribunal, confrontado ao mesmo tempo com

[39] In Relatório Dominati, *cit.*

[40] C Descheemaeker, O Tribunal de Contas, *op.cit.*

uma necessidade acrescida de informação por parte do Parlamento[41], tendo em conta a complexidade dos elementos orçamentais, mas também com um papel reforçado de avaliação e peritagem.

1. A modernização do procedimento orçamental: um instrumento de modernização da gestão pública

Ainda que a decisão de introduzir um debate de orientação orçamental tenha sido directamente inscrita, segundo os próprios termos da circular do Primeiro Ministro de 26 de Julho de 1995, num objectivo mais geral de modernização da gestão pública[42], na apresentação que o ministro das Finanças tinha de fazer ao Parlamento, cabia a este membro do governo insistir no duplo aspecto desta reforma e no seu carácter ambicioso, indicando que o debate de orientação orçamental devia ser o meio de reforçar os poderes do Parlamento[43] e de responder neste sentido aos desejos expressos desde há muito por muitos parlamentares. Reconhecendo todavia que a reforma não perturbava o equilíbrio constitucional, permanecendo a preparação do projecto-lei de finanças sob a responsabilidade do governo, o ministro não deixava de ver nisso um regresso às origens, declarando assim: "O Parlamento conquistou os seus poderes na história das nossas democracias em torno do consentimento do imposto, e associar o Parlamento desde o momento em que as decisões se preparam para o orçamento, antes das arbitragens, é de alguma maneira um regresso às fontes"[44].

Contudo, é no carácter indispensável da reforma, desta feita num plano funcional, que a tónica devia ser colocada, tendo em conta a inadaptação do procedimento orçamental e singularmente na etapa de preparação, enquanto que "as condições de preparação do orçamento surgem cada vez mais como um ponto-chave para o êxito quanto ao domínio das finanças

---

[41] A proposta de lei de 1995 tendia a criar um cargo parlamentar de avaliação e de controlo orçamental, a fim de proceder a uma avaliação sistemática da despesa pública e dotar o Parlamento com meios de investigação sensivelmente acrescidos, sendo por isso esclarecedora a este respeito. Recordaremos todavia o semi-fracasso desta proposta, tendo unicamente resultado na criação de um cargo parlamentar de avaliação das políticas públicas (lei de 14 de Junho de 1996). Os dois textos ilustram bem, como observa J.P:Lassale, que "o consenso teórico que existe para reforçar a informação do Parlamento esbarra na prática em fortes reticências, em particular quando se trata de criar um órgão comum às duas assembleias" (in M.Bouvier, M.C. Esclassan, J.P.Lassale, Manual de Finanças Públicas, 3ª edição, LGDJ, 1996.

[42] "A modernização da gestão pública deve também respeitar aos procedimentos financeiros e às regras da contabilidade pública".

[43] "O que desejamos é que o Parlamento seja mesmo um agente essencial das grandes opções orçamentais" J.O. Déb. Sénat, 1996).

[44] J.O. Déb. Sénat.

públicas"[45]. De entre as principais censuras feitas ao procedimento tradicional, considerado "inadaptado no contexto de dificuldades das finanças públicas"[46], o carácter demasiado tardio das etapas essenciais, designadamente da discussão interministerial sobre as economias necessárias[47], assim como as insuficientes escolhas colectivas no conjunto do processo de elaboração[48], foram apreendidos como elementos da maior importância. E o relatório apresentado pelo governo concluía, a este respeito: "Falta uma etapa que permita ao governo não só obter uma visão de conjunto dos entraves à elaboração do orçamento mas também traçar os grandes eixos de prioridade"[49]. Ora, deste ponto de vista, o debate de orientação orçamental é precisamente "o local privilegiado para examinar, com muita antecipação, as perspectivas das finanças públicas"[50].

Sob a perspectiva que lhe foi dada pelo governo, a criação de um debate de orientação orçamental parece ligar-se no fundo a um consenso quase geral, expresso já desde há vários anos, sobre a necessidade de efectuar uma renovação no procedimento orçamental. Os elementos mais característicos da sua inadaptação, em especial a etapa de preparação, seriam recordados ainda há pouco tempo[51], nomeadamente a insuficiente concertação entre todos os agentes envolvidos e singularmente "o exercício solitário da direcção do Orçamento"[52]. Deplorando igualmente um "bilateralismo excessivo do procedimento orçamental que é dominado por uma sequência de frente-a-frentes entre o ministério do orçamento e cada ministro perdulário"[53], o director do Orçamento de então preconizava uma orientação tendente a "uma deliberação conjunta prévia sobre a partilha do fardo das economias e da repartição"[54].

Mesmo podendo constatar-se que a introdução do debate de orientação orçamental se inscreve assim numa inegável convergência de opiniões, é todavia num âmbito mais lato que a reforma assume o seu verdadeiro sentido, o das limitações e adaptações tornadas necessárias pela União econó-

---

[45] In Relatório apresentado pelo governo face ao debate de orientação orçamental, J.O. 1996.
[46] *Ibid.*
[47] "A diascussão interministerial sobre as economias começa muito tardiamente", in Relatório *cit.*
[48] "Marcada por uma série de frente-a-frentes entre o Orçamento e os outros ministros a nível primeiramente dos funcionários, e dos ministros em seguida".
[49] In Relatório *cit.*
[50] *Ibid.*
[51] *vide* RFFP, nº 46, 1994, A política orçamental.
[52] B.Cieutat, *A preparação do orçamento: para clarificar as regras do jogo*, in RFFP, nº *cit.*
[53] I.Bouillot, *Como melhorar as regras do jogo orçamental*, in RFFP, nº *cit.*
[54] *Ibid.*

mica e monetária, e em especial o imperativo de redução dos défices públicos. Em suma, é realmente desta preocupação que partilham vários trabalhos recentes, os quais fazem da renovação dos procedimentos orçamentais uma condição essencial para um objectivo determinado: a realização de uma melhor disciplina orçamental[55]. Segundo estas análises o objectivo das melhorias a trazer ao procedimento orçamental deve consistir na acção sobre o domínio institucional e sobre o comportamento dos agentes, visando a definição de regras de boa gestão e de responsabilização orçamental, enquanto que a informação é considerada como um instrumento primordial. Se assim é preconizado o reforço dos poderes do Executivo na elaboração do orçamento, assim como a instituição de uma rigorosa disciplina na execução, a tónica recai igualmente na informação e na transparência que devem acompanhar de uma ponta à outra cada etapa do procedimento. "É preciso permitir aos responsáveis políticos e aos seus eleitores que tomem plenamente consciência da situação orçamental do seu país e dos níveis de despesa pública, de défice e de dívida suportáveis pela economia e seus 'cidadãos contribuintes'"[56].

Nesta visão das reformas necessárias do procedimento orçamental, é no fundo uma lógica de comunicação financeira que parece essencial para a adesão às escolhas e responsabilização de cada um. Em muitos aspectos, é esta mesma abordagem que se encontra na apresentação em 1996 do debate de orientação orçamental. Não somente este último se revela aí na sua desejada dimensão de instrumento pedagógico[57], mas surge mais precisamente como um instrumento de pedagogia para a redução da despesa pública[58]. O ministro das Finanças devia ainda insistir, tanto no Senado como na Assembleia nacional, na necessidade desta acção de comunicação e de pedagogia para a compreensão das opções orçamentais[59].

---

[55] *vide,* designadamente para uma síntese dos trabalhos neste sentido, Relatório Sénat, nº 447, 1996.

[56] Relatório Sénat, *cit.*

[57] "Deve permitir dar provas de pedagogia face aos debates intermédios de opinião, à diversidade de interesses categoriais e aos nossos concidadãos" (J.O. Déb. Sénat, 1996).

[58] "O que esperamos nós: três elementos principais; uma adesão ao diagnóstico e ao objectivo; uma tomada de consciência da rigidez do volume orçamental e da necessidade de escolhas sistemáticas e resolutas para a despesa; enfim, indicações e opiniões sobre as vias e os meios a privilegiar na redução da despesa" (J.O. Déb. Sénat, 1996).

[59] "Espero que com este debate obtenhamos a confirmação de que o diagnóstico é partilhado e que todos subscrevam o objectivo que nos atribuímos pela lei de finanças de 1997, ou seja, não abrir mais créditos do que em 1996. Nesta ambição, o governo necessita de vós para uma real pedagogia junto dos nossos concidadãos, para apoiar cada ministro na sua acção quotidiana e para votar o orçamento em Outubro de forma determinada e entusiasta" (J.O. Déb. AN, 1996).

A respeito desta concepção que, no fundo, consiste num parlamentarismo mais fortemente racionalizado ainda em matéria financeira, é de reconhecer a importância renovada do contributo do Tribunal de Contas para um esclarecimento aprofundado do Parlamento. Nesta acepção, esta reforma do procedimento orçamental, mas mais fortemente também a complexidade das evoluções neste domínio, tudo parece concorrer actualmente para a necessidade de um assistência acrescida do Tribunal a este último, tanto mais que, no âmbito de um debate de orientação prévia, esta assistência pode tomar uma feição mais estratégica[60]. Por outro lado, uma tal situação não deixa de comportar um certo número de desafios para o Tribunal de Contas.

2. Os possíveis desafios daí decorrentes para o Tribunal

Aquando do alargamento do papel do Tribunal de Contas no âmbito do debate de orientação orçamental, alguns temeram uma alteração a prazo da identidade e da independência deste último, devido à aproximação assim surgida entre o Tribunal e o debate político, enquanto que, manifestamente, a missão do Tribunal, no âmbito do controlo de regularidade, é sem dúvida mais distanciada. Não obstante, tal evolução deste Tribunal não é, na realidade, incompatível com a tradição de independência e de neutralidade que é seu apanágio, desde que não emita ele próprio opiniões políticas e se restrinja a uma informação objectiva.

Por certo, os seus trabalhos podem actualmente dar maior margem a polémicas ou controvérsias de ordem política, como o demonstra o exemplo muito recente do relatório sobre as intervenções das colectividades territoriais em favor das empresas[61]. Porém, pode considerar-se também que, de uma certa forma, a polémica tem a virtude de reforçar o brilho do Tribunal de Contas na opinião pública, ao dar relevo ao papel de "informador dos poderes públicos" que é o seu.

Além disso, estes elementos não passam do reflexo de uma evolução mais geral. O Tribunal de Contas que, designadamente em ligação com o desenvolvimento da actividade das câmaras regionais de contas, mantém actualmente uma maior aproximação com numerosos sectores, está forço-

---

[60] Ou não fosse porque os parlamentares têm mais ocasião nesta altura de reflectir sobre certos elementos fundamentais trazidos à luz pelo Tribunal de Contas, em especial o carácter muito relativo da autorização orçamental, tendo em conta a importância adquirida pelas práticas de regulação nestes últimos anos.

[61] "Os eleitos locais estão irritados pela evolução do trabalho das câmaras regionais de contas que, na sua opinião, formulam observações de oportunidade sobre as intervenções económicas das colectividades territoriais" (Le Monde, 13/11/1996).

samente mais perto da actualidade e dos problemas que surgem na sociedade contemporânea, de modo que se alterou inevitavelmente a sua anterior imagem tradicional de afastamento e de distância[62].

O mais sério desafio coloca-se sem dúvida alguma noutro campo. Com efeito, uma vez que a actual evolução geral conduz inevitavelmente o Tribunal de Contas para um alargamento das suas funções, colocar-se-lhe-á o problema de conciliar as suas novas missões com as tradicionais. Ora estas últimas, ou seja, o controlo jurisdicional das contas e o controlo de regularidade, possuem um carácter primordial, pois é justamente a partir desta missão que os poderes públicos, e designadamente as assembleias podem dar-se conta do que na verdade se passou. Considerando, a este respeito, que estes dois tipos de controlo são "constitutivos de um Estado de direito"[63], o primeiro-presidente do Tribunal de Contas declarava que "deveria evitar-se que o desenvolvimento das missões de avaliação prejudicasse estas missões contabilísticas e jurídicas"[64]. Ora uma tal conciliação é ainda mais imperativa porquanto determina fortemente a legitimidade da informação transmitida pelo Tribunal. É realmente nisto que o Tribunal, especialista indiscutível das contas, não é um perito como os outros e que as suas missões tradicionais o colocam ao abrigo de uma espécie de banalização imputada hoje à função de perito[65].

Não obstante, e ainda que se possa pensar que estas dificuldades poderão ser contornadas no futuro por um eventual desdobramento dos meios do Tribunal de Contas[66], a crescente tecnicidade das informações a tratar, a

---

[62] Observaremos que esta situação não é própria do Tribunal de Contas, tocando também outras instituições, em especial a da justiça. Numa recente obra colectiva, A crise do juíz, de J.Lenoble, R.Andersen, J.Delperee, O.Favoreu *et alli*, prefácio de P.Drai, LGDJ, 1996 (O pensamento jurídico moderno), os autores mostram que, de forma semelhante, a função e a imagem do juíz não deixou de conhecer evoluções notáveis, e constatam que este magistrado actualmente "é chamado a actualizar uma nova relação com a norma e a fazer-se guardião dos valores democráticos em sociedades hipercomplexas".

[63] In Relatório Dominati, *doc.cit.*

[64] *ibid.*

[65] Neste sentido, as propostas de R.Morin, conselheiro-mor, relatadas por C.Descheemaeker na sua obra, tomam aqui todo o seu significado: "O Tribunal de Contas não pode estar ausente do debate essencial sobre a evolução das políticas públicas, devendo estar presente com as suas armas e a sua especificidade, as quais não consistem nem no discurso vago, nem nas generalidades controversas, mas sim na infomação contabilística indispensável e na descrição dos custos e dos mecanismos" (in O Tribunal de Contas, *op.cit).*

[66] O primeiro-presidente do Tribunal de Contas insistia nomeadamente no facto de que "uma das características do Tribunal é ser um organismo composto quase essencialmente por altos funcionários, auditores, conselheiros referendários, conselheiros-mor, com pouquíssima colaboração de outras categorias. Esta repartição é desproporcionada, considerava ele" (in Relatório L.Dominati, *cit*).

necessária especialização de certos magistrados ou ainda a necessidade, por parte de certos sectores, de apelo a especialistas, fazem com que este Tribunal se veja arrastado num vasto movimento de conjunto que toca actualmente a quase todas as organizações, quer se trate das do sector público quer das do privado, com elementos de aproximação que podem resultar do ponto de vista das atitudes e dos valores. Aí reside, sem dúvida, um dos elementos mais susceptíveis de vir a pesar, a prazo, na identidade do Tribunal, elemento que, de resto, se alimenta da sedução que exerce na generalidade e que é, a justo título, a função avaliadora na sociedade dos nossos dias[67].

[67] Evocando as inclinações dos jovens magistrados, o primeiro-presidente do Tribunal indicava constatar que "eles preferem fazer avaliações que possam ser usadas de modo operacional pelo Governo e Parlamento..." e acrescentava até que "não se deve ''pressioná-los' muito para que tenham tendência a negligenciar as disciplinas de base do controlo contabilístico, do controlo jurídico e do controlo de legalidade" (in Relatório L.Dominati, *cit.*).

AS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLODE CONTAS E O PODER LEGISLATIVO: RESUMO DE DIREITO COMPARADO[*][**]

Por: *Jacques MAGNET*[***]

---

[*] Versão em Lingua Francesa publicada na *"Revue Française de Finances Publiques"* LGDJ, Paris nº 59-1997 Págs. 105-114. Tradução e publicação a titulo gracioso, na Revista do Tribunal de Contas gentilmente autorizadas pela L.G.D.J. Montchrestien.

[**] Tradução para a Língua Portuguesa efectuada por CPL – Consultores Profissionais de Línguas

[***] Président de Chambre à la Cour des Comptes.

Aproveitarei a abertura que me foi dada para estabelecer comparações, para tentar fazer não propriamente uma síntese – pois faltar-me-ia o tempo – mas sim um pequeno apanhado sobre direito comparado, recorrendo sobretudo ao que disseram os nossos colegas estrangeiros.

Ouvimos dizer muitas vezes, e certamente ainda hoje, que o Tribunal de Contas é um dos pilares do Estado democrático, o que é certo, mas não inclui toda a verdade. A verdade pura e simples é que a instituição superior de controlo é um dos pilares do Estado, só isto.. Não existe Estado sem finanças, não há Estado bem gerido sem controlo e, por conseguinte, existe uma instituição superior de controlo onde quer que exista um Estado que funcione como tal.

Encontramo-nos na Europa Ocidental, eu diria mesmo continental, onde a origem das instituições de controlo remonta à Idade Média, a uma época em que a questão da democracia mal se colocava. Em França, encontram-se as primeiras menções do Tribunal de Contas no reinado de São Luís, um rei pleno de virtudes, mas que nunca constituiu um modelo para a democracia; assim como na Alemanha, cuja Câmara Superior de Contas da Prússia foi fundada pelo primeiro rei deste estado. Relativamente a este último país, não estou certo de que a democracia tenha sido uma das preocupações dos seus dirigentes, pelo menos até Novembro de 1918, inclusivamente.

Por conseguinte, a instituição superior de controlo existe onde quer que exista um Estado que funcione como tal, mesmo que este Estado só se tenha tornado democrático posteriormente. A questão das relações com o poder legislativo, da qual se ocupa hoje este colóquio, só se põe a partir do momento em que passa a existir um poder legislativo distinto.

Em França houve vislumbres em diversas épocas, mas essa situação só se estabeleceu verdadeiramente há dois séculos. Noutros Estados, o poder legislativo foi anterior; mas um poder legislativo, representativo e electivo é também essencialmente uma inovação do século XIX. Foi somente a partir desse momento que se colocou a questão das relações entre a instituição superior de controlo e o poder legislativo.

As soluções adiantadas em França ocorreram sob a influência de dois factores: o primeiro, um factor histórico, ao qual acabo de aludir; e um segundo, de natureza jurídica.

A Câmara de Contas existe informalmente desde meados do século XIII, e formalmente desde inícios do século XIV. Os primeiros Esta-

dos Gerais reuniram-se no século XIV, existindo um verdadeiro poder legislativo somente desde a Constituição de 1791.

Dizer que o Tribunal de Contas, sendo o mais antigo, teria como consequência uma predominância sobre o Parlamento, seria evidentemente uma presunção contrária ao direito positivo! Em França, o direito de primogenitura nunca se aplicou na generalidade de forma contrária ao que se pretende: dizia respeito principalmente e quase em exclusividade à nobreza, e foi totalmente suprimido na noite de 4 de Agosto. Em direito positivo, a Constituição actual estabelece muito claramente que o Parlamento é um dos poderes públicos constitucionais e que o Tribunal de Contas não passa, modestamente, de uma autoridade pública, tal como a autoridade judiciária. A diferença reside no facto de os poderes públicos deverem a sua existência e competência à Constituição, e de as autoridades deverem a sua existência e competência à lei. É claro que, juridicamente, o Tribunal de Contas está "um piso abaixo" do Parlamento.

"Um piso abaixo" não significa que esteja subordinado ao Parlamento, pois temos uma segunda consideração, puramente jurídica, a intervir. A gestão das finanças públicas é uma perpétua ocasião de enriquecimento pessoal: já assistimos e continuamos a assistir a exemplos na Europa. Uma das primeiras funções da instituição de controlo consistiu em julgar os delapidadores do erário público: é a função jurisdicional. Ora o exercício da função jurisdicional supõe a independência do juiz. Assim, mesmo admitindo – o que é indubitável em direito positivo – que o Tribunal de Contas não esteja ao nível dos poderes públicos constitucionais, isto não implica que lhe esteja subordinado. Como juiz, deve conservar uma certa independência, não só face ao poder executivo - no qual todos pensam imediatamente – mas também face ao poder legislativo. Recordo, para os amantes da literatura, que Horácio incita o homem honesto a resistir tanto ao tirano como à multidão. Isto pode aplicar-se aos juízes, os quais devem resistir tanto às propostas de adiantamento quanto à tentação de se tornarem populares.

Estes dois factores, histórico e jurídico, explicam as diferentes situações das instituições de controlo relativamente ao poder legislativo na maioria dos Estados. Limitar-me-ei aos Estados da Europa Ocidental, encarando por um lado a situação da instituição de controlo face ao poder legislativo e, por outro, as relações da instituição de controlo com o poder legislativo.

I.– No que respeita à **situação da instituição de controlo face ao poder legislativo**, vejo três formas de tratar a questão.

1. A primeira, inteiramente jurídica, quase abstracta, é uma questão de *nível de estatuto da instituição*. Acabo de dizer que, em França, o Parlamento é um poder público constitucional, que partilha com o Presidente da República e também com alguém em quem muito raramente se pensa, do mesmo modo que, na teologia, a maioria dos católicos romanos raramente pensam no Espírito Santo: o Espírito Santo é o Conselho constitucional, que é um poder público constitucional igual e, ocasionalmente, superior ao do Parlamento. Pelo contrário, o Tribunal de Contas ocupa um mero segundo lugar, como já expus: é uma simples autoridade pública.

   A consideração decisiva consiste em saber se o estatuto da instituição de controlo está na Constituição ou na lei.

   Em certos Estados, se bem que minoritários, o estatuto e as atribuições da instituição de controlo estão consignados na Constituição, o que implica que o legislador comum não lhes possa tocar. Assim, deve elevar-se a constituinte para rever este estatuto, e enquanto não for constituinte, o que pressupõe questões de maioria, o legislador comum não lhes pode tocar. Isto é um caso raro. Em França, foi assim que se passou durante o período de vigência da Constituição do ano III, que era sem dúvida muito extensa. Nos seus 373 artigos, uma dezena deles era consagrada aos comissários e à contabilidade nacional. Não se podia alterar a sua organização nem as suas atribuições sem rever a Constituição.

   Ora isto sucede, em menor grau, em várias Constituições contemporâneas. As Constituições portuguesa e romena contêm disposições que definem uma parte do estatuto do Tribunal de Contas e das suas atribuições.

   Ainda em menor grau, existem Constituições que mencionam apenas a existência de um Tribunal de Contas: tal é o caso da Constituição federal alemã e da Constituição francesa. Por consequência, não se poderia suprimir o Tribunal de Contas francês sem rever a Constituição, visto que esta atesta, em dois dos seus artigos, a existência de um Tribunal de Contas que assiste o Parlamento e o Governo. Em contrapartida, poder-se-ia alterar tudo o resto, ou seja, o modo de nomeação, o estatuto dos membros, as atribuições. Em suma, basta que exista uma qualquer instituição que se chame Tribunal de Contas e que colabore com o Parlamento para que a Constituição

seja respeitada. Tudo o resto, no direito francês, depende da lei, e eu lembro que, segundo o artigo 34 da Constituição, a lei é votada pelo Parlamento. Com efeito, a lei é votada pelo Parlamento sob proposta do Governo, mas depende de um acordo político entre o Parlamento e o Governo que o Tribunal de Contas seja revirado de alto a baixo. Tudo o que o rege, para além da sua própria existência, é do domínio da lei comum e não da Constituição.

2. Acabo de falar da composição do Tribunal de Contas, a qual constitui o segundo aspecto da posição deste Tribunal face ao poder legislativo. Aqui intervêm novamente os factores histórico e jurídico. Na generalidade, quando a instituição de controlo pré-existia ao legislativo (como sucede em França), quando detinha poderes jurisdicionais (como também em França), a designação dos membros, que cabia exclusivamente ao Chefe de Estado – porque era o único poder efectivo – oscilou entre os dois novos poderes, o executivo e o legislativo.

   Em França, por tradição histórica e por consideração jurídica, os membros do Tribunal de Contas são nomeados pelo Presidente da República sob proposta do Governo, sem qualquer intervenção do Parlamento. Na outra extremidade da cadeia, na Bélgica, a Câmara dos representantes elege sozinha os membros do Tribunal de Contas, não tendo o Governo nenhuma intervenção. Na Alemanha, o Parlamento federal e as suas duas câmaras elegem o presidente e o vice-presidente do Tribunal de Contas federal. Na Turquia, é não só o presidente, mas também os conselheiros, ou seja, o equivalente dos conselheiros-mor em França, que são eleitos pela Grande Assembleia nacional; em Espanha são os quinze membros do Tribunal de Contas, relativamente equivalentes aos conselheiros-mor em França, que são eleitos pelas Cortes.

   Constatamos portanto que há uma grande variedade de designações entre a nomeação levada a cabo apenas pelo executivo ou pelo legislativo, e ainda por um compromisso, como foi o caso em França. A Secretaria de contabilidade de 1791 era nomeada pelo rei; a Comissão de contabilidade de 1795 era eleita pelos conselhos legislativos; em seguida, foi eleita pelo Senado, e depois ainda, onde se vê o símbolo de mudança do poder, a partir de 1807, foi nomeada pelo Imperador. Continua a ser o regime em vigor actualmente. Em Espanha, segundo as constituições, ora foi o chefe de Estado ora as Cortes que designaram os membros do Tribunal de Contas.

Observamos, a este respeito, que a designação de membros dos Tribunais de Contas está extremamente dependente da situação política geral, não só em abstracto mas também em concreto, isto é, a partir do momento em que as nomeações dependem de um poder político, é de esperar que os nomeados tenham eles próprios um passado, preferências ou tendências de cariz político. Isto é verdadeiro a vários níveis, dependendo do número de nomeados. Quando se nomeia uma só pessoa, podem colocar-se questões; quando, em França, o chefe de Estado é chamado a nomear cerca de duzentos membros do Tribunal de Contas, não se pode esperar que se façam fichas pormenorizadas sobre as opiniões e os votos de cada um deles, independentemente da actividade das informações gerais. Penso que uma parte não negligenciável dos nossos colegas tem uma cor política, mas esta não é do conhecimento nem das informações gerais nem do Governo.

Supondo até que esta cor política tenha uma influência nas nomeações segundo o número de membros, numa instituição colegial como são geralmente as nossas, designadamente o Tribunal de Contas francês, as nomeações feitas em várias épocas por diversos governos quase que se anulam em termos de influência política.

3. Ao invés do que pensam muitos, isto não é tudo. Temos ainda um terceiro elemento a considerar: as garantias estatutárias. Não basta ter sido eventualmente nomeado com base em certas recomendações políticas. Uma vez que se é nomeado, a questão está em saber no que se vai tornar. É menos importante quem nomeia ou quem elege do que saber, quando se é nomeado, se se está sujeito a renomeação ou reeleição. Se o nosso colega britânico estivesse aqui presente, não seria necessário lembrar-lhe que Tomás Beckett, velho amigo de infância e o mais fiel amigo do rei Henrique, se tornou no seu mais implacável adversário assim que foi nomeado arcebispo. Por isso, mesmo que o governo saiba quem nomeia, nunca sabe no que se tornará aquele que nomeou, tanto mais se esse governo mudar em seguida. É bem possível que, quer por natural presença de espírito, quer por influência da função – a qual exige independência – caso não se seja naturalmente independente no começo, lá chegue por virtude do exercício da função. Por outro lado, é muito possível que o eleito ou o nomeado não corresponda às expectativas. Isso terá consequências no momento da renomeação ou reeleição, ou não terá consequência alguma caso o sujeito não se preocupe com a sua renomeação ou reeleição.

Nos sistemas de tipo francês em que há uma velha instituição pré-existente com funções jurisdicionais, o estatuto é a inamobilidade. O feliz eleito ou nomeado é inamovível e, por conseguinte, possui toda a liberdade de espírito, independentemente das alterações que possam sobrevir. É também este o estatuto do Tribunal de Contas italiano.

Um meio termo é-nos exemplificado pelo Tribunal de Contas federal alemão: tem muitos membros eleitos, mas não são reelegíveis. O presidente e o vice-presidente são eleitos primeiro por doze anos, o que lhes dá tempo para verem (é ainda melhor do que um senador francês) e ao fim dessa dúzia de anos são reformados, qualquer que seja a sua idade. Assim, para estes dois elementos do Tribunal de Contas federal alemão, não há qualquer esperança de carreira, o que lhes dá uma grande liberdade de espírito.

Em contrapartida, noutros casos, o Parlamento conservou a sua prerrogativa sobre as nomeações. É o caso da Bélgica, cujo Congresso estabeleceu, em 1830, que os membros do Tribunal de Contas são eleitos por seis anos pela Câmara dos representantes, e sujeitos a reeleição. Do mesmo modo, o Tribunal de Contas espanhol é eleito por nove anos, sendo também os seus membros sujeitos a reeleição. Em ambos os casos, tal situação pode trazer-lhes problemas quando chegam ao quinto ou oitavo ano de mandato, respectivamente.

A influência que se supõe exercida por parte daqueles que nomeiam ou elegem está, deste modo, largamente dependente do estatuto. Se o nomeado ou eleito não tiver preocupações de renomeação ou reeleição, pode muito bem agir conforme melhor lhe aprouver. Terá sido esta a ideia inspiradora dos membros do Congresso constituinte belga, que consideraram talvez perigoso ter nessas funções pessoas completamente independentes para o resto da vida. Creio ser este um erro de apreciação, o qual de resto já foi corrigido. Isto significa supormos que a primeira qualidade de um eleito é responder aos desejos do seu eleitorado, e que a primeira qualidade de uma entidade de controlo consiste em ouvirmos dela o que desejamos que ela diga – o que é um erro crasso.

Supondo até, como se passa na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, que o chefe da entidade de controlo só faça o que a sua cabeça lhe ditar, qual é o problema, se a cabeça for bem formada? E, caso não o seja, cabe aos que a escolheram responder por isso! Se tiverem feito uma má escolha, pior para eles. Se escolheram bem, porque haveriam de se queixar, quando a 'boa' cabeça que preferiram se-

gue apenas as suas próprias ideias? Para quem tem de escolher, penso que seria bom relacionar-se com alguém de quem se possa dizer que é completamente independente, que diga o que lhe aprouver, sem ter de se preocupar em saber se será ou não reeleito. Se o Parlamento quiser ser bem orientado, creio ser de seu principal interesse a escolha de pessoas independentes. Aliás, tal já se pôde constatar muito bem, e regresso aqui ao exemplo belga: na Bélgica, tanto quanto sei, os membros do Tribunal de Contas são reeleitos enquanto quiserem ser representantes de si próprios, mas não o são levianamente quando nem sequer se expõem. Existirão alguns exemplos em contrário, mas que devem ser raríssimos, em 165 anos. Em termos de direito, estão sujeitos à reeleição, mas são, de facto, praticamente inamovíveis.

II.– Estando a instituição assim posicionada relativamente ao Parlamento, quais são agora as suas relações com este último? Três coisas devem ser tidas em consideração: primeiro, a programação das fiscalizações, em seguida a sua execução e, por fim, a subsequente exploração.

1. A programação das fiscalizações é uma necessidade. As nossas instituições de controlo têm todas um imenso campo de investigação, dispondo de meios limitados. Considerando a França, somando as despesas e as receitas do Estado, da Segurança Social, dos estabelecimentos públicos nacionais, das operações de tesouraria, etc., o Tribunal de Contas tem milhares de milhões a controlar todos os anos. Face a isto, dispomos de cento e cinquenta relatores úteis. Evidentemente, não se supõe que cento e cinquenta pessoas verificam todos os anos o emprego de milhares de milhões. É necessário fazer escolhas e, voltando às relações com o poder legislativo, a questão reside em saber quem faz as escolhas, primeiro quanto à frequência e depois quanto ao objecto.

   Quanto à frequência, o estatuto da maioria das instituições de controlo impõe-lhes que tenham relações, pelo menos anualmente, com o Parlamento. Em França, estas relações anuais foram, durante muito tempo, exercidas apenas duas vezes: uma primeira, aquando da execução do orçamento, sob a forma da declaração geral de conformidade (e depois, a partir de 1956, do relatório sobre a execução das leis de finanças); e uma segunda, sob forma de relatório público anual. Este relatório tem vindo a evoluir durante estes últimos anos, existindo actualmente vários relatórios públicos intra-anuais. Foi o Tribunal de Contas que tomou a iniciativa desta evolução, e não o

Parlamento que a solicitou ou impôs e, face ao silêncio indulgente do Parlamento, supõe-se que este tipo de comportamento não lhe desagrada. Em sentido contrário, assistiu-se a uma iniciativa do Parlamento que veio acrescentar uma nova obrigação anual: o relatório sobre a Segurança Social. A lei, votada pelo Parlamento, define obrigações de frequência para um reduzido número de actividades. Para além dos relatórios anuais, a frequência das actividades do Tribunal depende quase exclusivamente dele próprio. Quanto ao objecto dos controlos, este é ainda mais livre. Efectivamente, o Tribunal de Contas é praticamente livre de controlar muitas coisas, à sua discrição. Contudo, existe um sector, no caso do Tribunal de Contas francês e de outros com uma função jurisdicional, que escapa completamente ao Parlamento e se subtrai grandemente à discrição do Tribunal – o sector jurisdicional. É necessário julgar, todo o juiz está lá para isso. Tem uma obrigação legal de julgar, sem prazo fixo, mas dentro de um prazo razoável. Quando um requerente se dirige ao Tribunal de Contas, não se lhe pode dizer que o Tribunal não tem tempo para se ocupar do seu caso e que será julgado dentro de dois ou três anos, de acordo com o nosso programa. Deste modo, existe uma parte minoritária da sua actividade que não depende nem do Parlamento nem do próprio Tribunal, mas das partes que exigem justiça. É ele unicamente que decide, segundo o seu volume de trabalho, sobre o interesse que atribui a este ou àquele assunto, o que incluirá ou não no programa do ano seguinte.

A lei prevê que as comissões de finanças do Parlamento podem pedir ao Tribunal de Contas que faça incidir as suas investigações neste ou naquele assunto. É uma lei que remonta a 1950 e que ficou sem aplicação até 1975, data em que a comissão de finanças do Senado a ela recorreu pela primeira vez. Desde então, as comissões de finanças de uma ou outra

Assembleia solicitam investigações ao Tribunal de Contas. Fazem-no moderadamente, integrando por ano algumas investigações no programa do Tribunal. Todavia, para a imensa maioria da sua actividade, é o próprio Tribunal de Contas que determina o que vai controlar ou não. Tem em atenção o que lhe é pedido pelo Parlamento, mas como essa solicitação não esgota a sua competência, ainda lhe resta muito que fazer. O mesmo se passa no estrangeiro. O senhor professor Montagnier mencionou o caso do *General Accounting Office* que, na realidade, dá deferimento aos desejos do Congresso, em 80% dos casos.

Eu não revelarei um segredo perante o presidente da comissão de finanças do Senado se disser que, por vezes, as comissões de finanças do Parlamento indagam ao Tribunal de Contas justamente o que este gostaria que elas lhe solicitassem! Do mesmo modo, nos 80% de solicitações do Congresso, há uma proporção indeterminada que é 'insidiosamente' provocada pelo *General Accounting Office*, o qual faz saber que, se lhe solicitassem um inquérito sobre tal assunto, ele teria precisamente algo pronto a fornecer. Posto isto, dizer que o Congresso americano impõe o seu programa ao *General Accounting Office* seria provavelmente ir longe de mais.

2. Segundo elemento: *a execução das fiscalizações.* O Parlamento não intervém na execução das fiscalizações, mas esta execução pode ser comandada por disposições raramente constitucionais, muito frequentemente legislativas. A França só confia ao seu Tribunal de Contas o controlo a *posteriori* mas, como acabam de nos expor os nossos colegas estrangeiros, o Tribunal de Contas federal conhece, se não um controlo, pelo menos uma actividade de conselho, desde o momento da elaboração do voto das leis de finanças. E os Tribunais de Contas belga e italiano têm uma forte actividade de controlo no decurso da execução das operações, quer nas autorizações de pagamento, como na Bélgica, quer nessas mesmas autorizações e compromissos, como sucedia em Itália até 1993. Trata-se de uma obrigação que lhes é imposta por lei. Não é o Parlamento que exige controlar caso a caso, mas sim a lei, expressão da vontade do Parlamento, que impõe a estes Tribunais de Contas o exercício, quer de uma actividade de conselho no momento da elaboração do voto do orçamento, quer uma actividade de fiscalização a *priori*, no momento da execução das operações.

   O direito comum de todas estas instituições consiste no controlo *a posteriori* que pode ser especificado por lei. Em França, o mandado orgânico (que é uma lei um pouco acima da lei, mas inferior à Constituição), e diversas disposições das leis de finanças impõem ao Tribunal de Contas a elaboração de um relatório destinado ao Parlamento, pelo menos uma vez por ano, sobre a execução das leis de finanças e, em certo número de casos, durante o ano. Particularmente neste sentido, existe uma disposição recente segundo a qual o Tribunal de Contas deverá dar conhecimento ao Parlamento sobre os requerimentos de urgência apresentados aos ministros, dos quais não tenha obtido resposta num prazo de seis meses. É uma obrigação legal e quem diz lei, diz vontade do Parlamento.

3. Inversamente, no controlo *a posteriori*, o Tribunal possui uma competência muito alargada, escolhendo não só os seus objectos de controlo, como também o assunto de que vai falar e a quem. Este facto conduz-me ao meu terceiro e último ponto, *a exploração dos controlos.*

   Quando a instituição de controlo está estreitamente dependente do Parlamento, quer porque tenha sido criada por este, quer porque tenha vindo a 'cair na sua dependência' ao longo do tempo, o destinatário essencial da actividade do Tribunal de Contas é o Parlamento. Como disse há pouco o nosso colega holandês, o principal cliente da Câmara Geral de Contas dos Países-Baixos são os Estados Gerais. Não é assim em todo o lado, e particularmente em França, onde o que o Tribunal de Contas comunica ao Parlamento apenas constitui uma pequena parte do que pôde constatar. Em França, o Parlamento é o cliente mais distinto do Tribunal de Contas, mas, falando em termos comerciais, não é com ele que o Tribunal de Contas realiza o seu maior volume de negócios! O Tribunal de Contas dá ao Parlamento os melhores pedaços, o que é verdadeiramente interessante ou importante.

   Na situação actual, a parte mais importante da actividade do Tribunal de Contas francês consiste no controlo da gestão dos serviços e os resultados habituais das suas críticas são as comunicações à administração nos seus diferentes níveis, desde os directores até aos secretários gerais, aos ministros, ao Primeiro Ministro, ao Presidente da República. Todos estes elementos circulam no interior da administração, traduzindo de longe o maior expediente das produções do Tribunal.

   O Parlamento é apenas destinatário da 'nata' da produção do Tribunal. Um parlamentar, que por acaso é também um dos nossos antigos colegas, sugeriu a ideia de que tudo o que o Tribunal dissesse à administração deveria ser comunicado ao Parlamento. O seu zelo foi muito felizmente temperado por outros colegas parlamentares, os quais até nem eram antigos membros do Tribunal de Contas e observaram que isto seria talvez um pouco de mais... Efectivamente, se o Parlamento se visse submergido todos os anos por mais de mil comunicações diversas incidindo, por exemplo, no pagamento ilegal de tratamentos de seis agentes do ministério dos Negócios Estrangeiros, não creio que ganhasse muito com isso. Pelo contrário, afogar-se-ia no volume de documentação, o que, como já se sabe, é a melhor forma de afogar a informação. Na verdade, existem dois

meios de afogar a informação: não dizer nada ou, pelo contrário, dizer tais coisas que se torna impossível distinguir o essencial do acessório.

No actual estado de coisas, o essencial vai para o Parlamento e o acessório fica na administração. Isto parece-me útil não só para o Parlamento que, deste modo, não se afoga, como também para o Tribunal de Contas, que assim preserva a eficácia da sua actividade: quando se explica à administração, sem publicidade, que faria melhor se alterasse o seu procedimento, frequentemente ela reconhece a pertinência de tal observação.

A última actividade respeitante ao Tribunal de Contas francês e a outras instituições de controlo consiste na actividade jurisdicional, em que o Tribunal de Contas é completamente independente. As coisas mudaram bastante neste domínio. Quando eu cheguei a esta casa, o Tribunal era essencialmente uma jurisdição que, acessoriamente, efectuava controlos de gestão, enquanto que, hoje em dia, o grosso do trabalho do Tribunal consiste no controlo da gestão de serviços. O controlo jurisdicional é doravante o quarto, já não negligenciável em comparação com instituições como o Tribunal de Contas federal alemão, que não têm qualquer actividade jurisdicional, e os Países-Baixos, que conheceram o jurisdicional mas o abandonaram, como se não tivesse interesse; distingue-se assim da Bélgica, mas assemelha-se com a Itália, Espanha, Portugal e Grécia e vários outros países para os quais o controlo jurisdicional é ainda pouco mais ou menos a actividade principal. Para esta actividade secundária, mas importante, não dispomos de qualquer instrução do Parlamento, nem temos nenhum relatório a apresentar-lhe, a não ser em casos completamente marginais, de gestão de facto dos dinheiros do Estado.

Sociologicamente, o Parlamento é o representante dos cidadãos e, como é sabido, em virtude da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – mas não na qualidade da declaração dos direitos do homem e sim da dos cidadãos – "Todos os cidadãos têm o direito de constatar por si próprios ou pelos seus representantes a necessidade da contribuição pública, de livremente a consentir e de acompanhar a sua utilização". Os seus representantes são os parlamentares. Porém, quando o Tribunal de Contas se relaciona com o Parlamento, dirige-se na realidade aos cidadãos, à opinião pública. Desde 1938, data na qual o relatório ao Parlamento se tornou um relatório público, todos os cidadãos podem solicitá-lo e fazer a sua leitura.

Deste modo, no final desta exposição, regressamos ao ponto de partida: o Tribunal de Contas e as instituições superiores de controlo surgiram na Idade Média como auxiliares do soberano, pessoa física, e encontram-se de novo no ponto de partida, na mesma situação, como auxiliares do soberano, que passou a ser o povo francês, isto é, o conjunto dos cidadãos franceses.

Gostaria de concluir de modo mais ligeiro, fazendo referência a alguém que nos toca de perto no tempo – apenas há século e meio – e no espaço, pois era proprietário do hotel que alberga actualmente o consulado dos Estados Unidos: o Senhor de Talleyrand, a quem se criticavam as muitas mudanças de fidelidade e de opinião no decurso da sua longa vida, respondia com uma falsa simplicidade: *"Não fui eu que mudei, foram as circunstâncias"*. O Tribunal de Contas poderia muito provavelmente, e em certa medida, chamar a si esta reflexão.

AS RELAÇÕES ENTRE O DIREITO DOS CONCURSOS PÚBLICOS E O DIREITO ORÇAMENTAL E CONTABILÍSTICO"(*) (**)

Por: *Dominique THOMAS*

(* Versão em Lingua Francesa publicada na *"Revue du Droit Publique et de la Science Politique en France et à l'étranger"*, LGDJ, Paris nº 4-1997 Págs. 1107-1137. Tradução e publicação a titulo gracioso, na Revista do Tribunal de Contas gentilmente autorizadas pela L.G.D.J. Montchrestien.

(**) Tradução para a Língua Portuguesa efectuada por CPL – Consultores Profissionais de Línguas

SUMÁRIO

I. OS ORDENADORES: UMA FLEXIBILIDADE CARACTERIZADA NA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO.

A. – a execução dos concursos públicos.
B. – a violação do direito dos concursos e das regras contabilísticas pelos ordenadores.

II. A RIGIDEZ DAS REGRAS ORÇAMENTAIS NO REGULAMENTO DOS CONCURSOS PÚBLICOS

A. – O pagamento dos concursos públicos.
B. – Os atentados ao direito da contabilidade pública.

Ainda será de utilidade o direito dos concursos? Tal é a questão que se pode colocar, face à leitura de numerosos artigos jornalísticos que relatam os 'negócios' ligados aos concursos das colectividades locais. Estas seriam, para alguns, a consequência da implementação das novas estruturas oriundas das leis da descentralização. Os eleitos locais obtiveram transferências muito importantes de competências em todos os domínios. Por outro lado, correlativamente, as autoridades administrativas ou jurisdicionais encarregadas dos controlos aos actos das autoridades locais não dispõem de poderes, nem de meios suficientes.

Pareceu-nos interessante compreender as razões conducentes ao desenvolvimento de tais negócios.

Por conseguinte, fazer respeitar o direito dos concursos parece difícil.

Contudo, o Código dos concursos públicos organiza de forma rigorosa os processos de adjudicação, de execução e de regulamento dos concursos. A prová-lo, e por absurdo, as tentativas de certas colectividades para contornar esta legislação.

A adjudicação dos concursos públicos rege-se pelos princípios gerais do direito. O princípio da igualdade perante a lei deve ser respeitado, tendo qualquer empresa a faculdade de submeter as suas propostas. Todavia, ficam excluídas desta acção as empresas que tenham sido condenadas por fraude fiscal[1]. Com efeito, uma tal admissão falsearia as regras da concor-

[1] Instrução de 20 de Junho de 1994, BOI, 13-B-1-94.

rência, pois uma firma que não paga certos encargos apresentaria à colectividade tarifas mais atractivas do que os seus concorrentes. Em contrapartida, está no direito de esperar da colectividade requerente imparcialidade no estudo da sua proposta.

O mecanismo de lançamento de concurso público é um meio eficaz de manter os custos dos concursos públicos e de assegurar o domínio das finanças públicas.

Para escapar a estes entraves, certos responsáveis não hesitam em recorrer a processos, que mesmo estando previstos pelo Código dos concursos públicos – tais como os concursos negociados, os concursos a títulos de comissão ou as fatias condicionais – estão fora das normas enunciadas. Procuram assim uma flexibilidade na execução dos concursos. Não obstante, a sua atitude pode conduzi-los ao tribunal penal por delito de favoritismo e/ou ao Tribunal de disciplina orçamental e financeira por violação das regras de execução das despesas públicas.

Há ainda outros que utilizam o vazio jurídico. Face aos excessos cometidos e às consequências financeiras, económicas e políticas induzidas, o legislador interveio para especificar e reger o recurso aos 'concursos de empresas de obras públicas' que alguns qualificam de 'contracto de construção-manutenção'[2]. A noção de 'contractos de delegações de serviços públicos'[3] foi circunscrita.

Deste modo, o juiz administrativo desempenha um importante papel na matéria, para sancionar estas infracções ao Código dos concursos. Contudo, quaisquer que sejam as modalidades da sua posse, dará a sua decisão demasiado tarde para que esta seja eficaz, pois o concurso será executado ou estará prestes a ser encerrado. Por outro lado, a lei de 29 de Janeiro de 1993 instituiu uma acção sumária pré-contratual que dá ao juiz administrativo o poder de intimar as autoridades responsáveis a conformar-se às obrigações previstas pelo Código dos concursos. Esta intervenção poderá ter efeitos positivos, pois é anterior a qualquer inicio de execução.

Do mesmo modo, o reforço da repressão pode revelar-se útil. Assim, caso o emissor da ordem tenha querido favorecer um empresário, ao atribuir-lhe ou ao tentar fazê-lo, 'uma vantagem injustificada por um acto contrário às disposições legislativas e regulamentares que têm por objecto

---

[2] Relatório Bernard, análise por L.BOUCHE, *O Monitor*, 8 de Abril de 1994, p. 5.

[3] Estudo de J.-B. AUBY e CONCURSO.MAUGÜE, JCP, 1994.9.3743, AJDA, nº 9, Setembro de 1996.

garantir a liberdade de acesso e a igualdade dos candidatos nos concursos...' comete o delito de favoritismo[4].

A circular de 29 de Julho de 1992[5] trouxe algumas especificações quanto às situações constitutivas do delito de favoritismo. Além disso, o artigo L.121-3 do novo Código penal consagra o princípio da não existência de crime ou de delito sem intenção de o cometer. Não obstante, o artigo 339 da lei de adaptação de 16 de Dezembro de 1992 fez desaparecer a categoria dos delitos puramente formais, salvo o caso de imprudência ou de negligência[6].

Do mesmo modo, o Tribunal de disciplina orçamental e financeira condenou recentemente um ordenador que havia mandatado o pagamento de prestações consideradas sem contrapartidas suficientes para a colectividade, o que constituía uma vantagem injustificada atribuída a outrem[7]. Para mais, se houver enriquecimento pessoal do ordenador, fica constituído o delito de corrupção.

Todavia, face à vontade dos governos de reforçar as prerrogativas das autoridades de controlo, de reprimir mais fortemente os atentados ao direito dos concursos e à livre concorrência, os parlamentares, que são na sua maioria também eleitos locais, temem perder a sua autonomia de acção. Porém, a liberdade reencontrada não deve corresponder à violação permanente dos grandes princípios económicos e jurídicos.

Muitos ordenadores não respeitam o direito dos concursos, o controlo de legalidade não demonstra, em muitos casos, a sua eficácia. A justiça administrativa é demasiado lenta para ser efectiva.

Por conseguinte, poderá um controlo financeiro que se exerce ao longo da execução de um concurso compensar um controlo de legalidade pouco eficiente? Dito de outro modo, o contabilista será garante do uso do Código dos concursos?

O rigor do direito contabilístico já não tem de ser demonstrado. Uma separação dos ordenadores e dos contabilistas, um duplo grau de controlo, uma responsabilidade pecuniária dos contabilistas, permitem controlar melhor a despesa pública.

---

[4] Artigo L.432-14 do Código penal.

[5] Circular relativa à aplicação do Título I da lei 91-3 de 3 de Janeiro de 1991, *JO*, 30 de Julho de 1992.

[6] J.-P. GOHON, O delito de favoritismo, AJDA, 1994, p.109.

[7] TDOF, JO, 1° de Novembro de 1994.

As interacções entre estes dois direitos são necessárias desde logo, concretizando-se pelas relações que existem ao longo da execução de um concurso, entre o representante da colectividade e o contabilista signatário da despesa.

Assim, ainda antes da adjudicação do contrato, o contabilista, membro de direito da comissão de abertura de concurso público ou de adjudicação, pode dar a sua opinião sobre o processo e mais particularmente sobre os seus aspectos financeiros. Mas bastará esta presença para fazer respeitar o direito dos concursos? A resposta só pode ser negativa.

Com efeito, um contrato assinado pode ser regular na forma e no fundo, mas resultar em infracções prévias às regras da concorrência, na sequência de um entendimento entre proponentes a um lançamento de concurso público. Ora, nem o controlo de legalidade, nem o controlo financeiro permitirão deslindar este delito. Apenas um inquérito fiscal aprofundado da contabilidade das empresas poderá eventualmente descobrir este conluio.

Nestes casos, pode o contabilista revelar as violações do Código dos concursos aquando do controlo dos documentos, prévio ao pagamento? Parece-nos pouco provável, pois quando a convenção é assinada é difícil fazer respeitar *a posteriori* o direito dos concursos.

A aplicação do direito contabilístico é rigorosa, pois o contabilista encarregado da sua aplicação é responsável pelo seu erário pessoal. Esta regra poderia ser aplicada aos ordenadores que cometem falhas importantes ao direito dos concursos.

Por conseguinte, o contabilista, por intermédio do controlo financeiro, pode tentar, quando dispõe de corpo de índices que lhe façam pensar que o direito dos concursos não foi respeitado, bloquear provisoriamente o pagamento.

For a isto, deverá contentar-se em aplicar, em fazer aplicar pelos ordenadores os princípios contabilísticos dos quais ele é o garante.

Cada etapa de um concurso público materializa-se então nas relações entre as regras orçamentais e contabilísticas e o direito dos concursos. A utilização pelos ordenadores das regras oriundas do direito dos concursos e do direito contabilístico é relativamente flexível(I). Em contrapartida, o contabilista deverá accionar com rigor os princípios orçamentais e contabilísticos (II).

I — OS ORDENADORES: UMA FLEXIBILIDADE CARACTERIZADA NA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO.

Da assinatura de uma convenção até ao mandato de pagamento dos montantes devidos aos titulares de um concurso, o representante da colectividade requerente vai desempenhar um papel essencial no acompanhamento do processo de execução (A).

Não obstante, no decurso desta fase, podem surgir disfunções no seio da estrutura administrativa competente, que trarão com frequência consequências pecuniárias para a colectividade (B).

A – A execução dos concursos públicos

Durante o desenrolar das diferentes etapas de um concurso público, qualquer que ele seja, devem-se respeitar regras essenciais. Dentre estas, a regra do serviço feito parece-nos a mais importante (1.). a despesa pública só adquire um carácter obrigatório na medida em que um acto constitutivo de crédito em benefício do titular de um concurso seja previamente interposta. Por conseguinte, o ordenador deverá verificar a sua realidade material (2.).

1. A regra do serviço feito.

Se o próprio princípio da regra do serviço feito se aplica ao conjunto das operações administrativas tendo por consequência uma despesa pública (a), foi necessário adaptá-la às realidades económicas dos concursos públicos (b).

a) O princípio.

Esta regra proíbe o pagamento das despesas públicas antes dos contraentes terem executado as prestações na origem dos contratos, ou seja, o titular de um concurso público deverá executar na totalidade a sua obrigação antes de adquirir 'um direito a pagamento'.

O artigo 30 do decreto de 1962[8] dispõe que o ordenador "deve verificar a realidade da dívida e assegurar-se de que há direito adquirido ao serviço feito", senão a ordem de pagamento seria desprovida de força obri-

[8] Decreto 62-1587 de regulamento geral sobre a contabilidade pública, *JO*, 30 de Dezembro de 1962, p.12828.

gatória para o pagador[9], salvo no caso das excepções previstas por lei[10].

No âmbito de um concurso, são numerosos os controlos da realidade das prestações.

Primeiramente o do mestre de obras, que é um controlo concreto no local, podendo redundar, quando houver má vontade da parte do titular, à rescisão do contrato por sua culpa.

Em seguida, o controlo de documentos, efectuado pelo ordenador, que poderá assim verificar, mediante documentos fornecidos pelo mestre de obras, a regularidade do avanço dos trabalhos e mandatar os montantes devidos com todo o conhecimento de causa.

De qualquer modo, a execução prévia do serviço foi considerada pelo autor como 'um penhor' que acautela contra a má vontade dos empreiteiros. Esta regra, como tantas outras, tem como único objectivo economizar os fundos públicos[11].

Esta disposição não colocaria dificuldades de aplicação num Estado liberal, mas nos Estados contemporâneos intervencionistas este princípio é pouco compatível com as regras do concurso, sendo necessária uma flexibilização.

b) As flexibilizações ao princípio: os adiantamentos e os dinheiros por conta

O titular de um concurso deve, em geral, empatar verbas por vezes importantes em investimentos, compra de matérias-primas, etc, antes de realizar as prestações previstas no contrato. Desde 1953[12] a administração pode fazer adiantamentos aos contraentes porque a tesouraria da maioria das empresas não permite tal financiamento, tanto mais que a duração de certos concursos pode estender-se por vários exercícios contabilísticos.

Mas uma das regras essenciais da contabilidade pública, a regra do serviço feito, opõe-se aos adiantamentos pois, ao contrário de que remunera um trabalho já fornecido, o adiantamento pré-financia uma prestação.

Por conseguinte, para conciliar o princípio contabilístico com a realidade económica, exigem-se garantias ao titular de um concurso antes de

---

[9] CE, 4 de Julho de 1924, *Baudin, Lebon*, p. 647.
[10] Artigo 33-2 do decreto de 1962.
[11] M.MERLE, A regra do pagamento após serviço feito, *Revista financeira*, 1965, tomo XLII, nº 3, p. 431.
[12] Decreto de 11 de Maio de 1953.

qualquer adiantamento ou dinheiro por conta.

Um decreto de 1992 veio simplificar as modalidades de atribuição[13]. De qualquer forma, o interessado continua livre de recusar o pagamento[14].

De então em diante os adiantamentos sempre fixados em 5% do concurso continuam obrigatórios para os concursos de Estado, quando o montante inicial é superior a 300 000 F[15] e facultativos para os das colectividades locais.

Os adiantamentos facultativos são então substituídos por um adiantamento único (art. 155 do CCP). O objectivo desta reforma é duplo, tratando-se de abrir os concursos, independentemente da sua importância, a todas as empresas, incluindo as PMEs/PMIs, sem que a sua tesouraria constitua um obstáculo. Assim, as colectividades poderão beneficiar de preços mais atractivos.

Antes do decreto de 1992, a caução repousava no depósito de numerários ou de títulos junto da Caixa de depósitos e consignações, o que era pelo menos paradoxal, já que o objectivo dos adiantamentos era préfinanciar os investimentos necessários à boa prossecução do concurso.

Actualmente, estende-se ao Estado o sistema de retenção de garantia habitualmente aplicado aos concursos das colectividades territoriais, que consiste em reter durante todo o período de garantia de perfeito acabamento previsto no contrato, uma soma igual a 5% do total. Todavia, esta retenção pode ser pesada de suportar pelo titular. Nesse caso, será substituída por uma "garantia de primeiro pedido", a qual é autónoma em relação à obrigação principal, comprometendo-se o titular a reembolsar o adiantamento por falta de serviço feito[16]. Caso contrário, a garantia consistirá, como antes, numa caução pessoal e solidária entregue por um estabelecimento de crédito.

Quanto ao reembolso dos adiantamento, efectua-se por abatimento sobre as somas devidas, desde que o montante das prestações previstas atinja ou ultrapasse 65% do montante do concurso, devendo ser terminado quando esta percentagem atinge 80%[17]. Por seu turno, para os adiantamentos facultativos, o reembolso efectua-se igualmente por dedução, a um

---

[13] Decreto 92-1310 de 15 de Dezembro de 1992.

[14] Artigo 154-I, alínea 5 do CCP.

[15] *Revista concursos públicos*, nº 274, Junho de 1993, p. 56.

[16] P.SIMLER, as normas CCI relativas às garantias de primeiro pedido, LPA, 13 de Maio de 1992, p. 25; S.FRATACCI, Conclusões do Conselho de Estado, 10 de Maio de 1996, RFDA, 1, p. 79.

[17] Artigo 154-II do CCP.

ritmo fixado pela convenção[18].

2. A constatação do serviço feito.

No âmbito de um concurso, este será concretizado pela recepção dos trabalhos que precederá o estabelecimento da dedução geral (a). Em seguida, o ordenador poderá accionar o processo de mandato da despesa pública (b).

a) o estabelecimento da dedução geral

- a recepção dos trabalhos.

A condição do serviço feito só fica satisfeita após a recepção dos trabalhos.

A recepção provisória é uma constante contraditória dos trabalhos feitos desde o acabamento, tendo a recepção definitiva lugar após a expiração de um certo prazo de garantia. É uma formalidade essencial pela qual a administração reconhece que o contraente cumpriu completa e correctamente as suas obrigações.

Desde então, o ordenador que provoca um pagamento sem serviço feito será contabilista de facto. Por conseguinte, a acta de recepção deverá ser anexada à ordem ou ao mandato de pagamento.

A verificação da realidade do serviço feito passa então pelo estudo dos documentos justificativos fornecidos ao contabilista com vista ao pagamento e previstos pelos decretos de 1983, 1988 e 1992[19]. Porém, e para evitar qualquer bloqueio ao processo de pagamento, caso os documentos justificativos sejam insuficientes ou imprecisos, o ordenador deverá fornecer ao contabilista um certificado administrativo que permitirá trazer os elementos solicitados.

O ordenador pode emitir um mandato fictício, para favorecer o titular do concurso, fictício no sentido em que não reflectirá a realidade das provisões. Caso este em que se tratará de um desvio ao processo, sendo o responsável perseguido por ter atribuído uma vantagem indevida a outrem, no detrimento da colectividade pública.

---

[18] Artigo 155 do CCP.

[19] Decretos 83-16 de 13 de Janeiro de 1983, 88-74 de 21 de Janeiro de 1988 e 92-1123 de 2 de Outubro de 1992 estabelecendo a lista dos documentos justificativos.

Por outro lado, sofrerá ainda as disposições do Tribunal orçamental e financeiro, artigos 5 e 6 da lei de 25 de Setembro de 1948, por má aplicação das regras relativas à despesa pública.

A recepção expressa dos trabalhos sanciona o seu acabamento[20] e abre o processo de regulamento financeiro do saldo do concurso que passa, previamente, pela elaboração de um documento recapitulativo: a dedução geral.

- A realização do documento.

O estabelecimento da dedução geral e definitivo ou da excepção de conta liquidada é assim um elemento-chave, pois marca, em princípio, o fim das obrigações contratuais, salvo a fazer entrar as diferentes garantias previstas pelos textos em caso de falhas no cumprimento das ditas obrigações[21].

O projecto de dedução aprovado pelo mestre de obras será notificado ao titular para que este tome conhecimento e possa fazer as suas reclamações[22], e será convidado a assiná-lo para marcar a sua aceitação. Esta poderá ser expressa no caso em que o empreiteiro aceite sem reservas a dedução, ou tácita caso ele tenha emitido reservas sem as ter confirmado no prazo de quarenta dias.

Sucederá o mesmo para a colectividade que será considerada como tendo aceite tacitamente, quando tiver pago sem reservas o saldo do preço[23], ou ainda quando tiver reembolsado a retenção de garantia ou a caução.

A dedução geral é o elemento determinante para mandato de pagamento do saldo do concurso. Deste modo, a administração será obrigada ao pagamento de perdas e danos caso, apesar dos vários pedidos por parte do empreiteiro, prejudicado neste sentido, não tenha notificado a dedução geral[24]. Do mesmo modo, em caso de falta de dedução provisória ou definitiva de rescisão, a colectividade que teria um crédito sobre o seu contra-

---

[20] CE, 5 de Julho de 1984, *Hardel, recebedor da comuna de Caiena*, Lebon, p.81.

[21] M.E.SOLLER-DAUMARD, A recepção dos trabalhos marcará o termo das relações contratuais? *Concursos públicos (MP)*, Junho de 1989, p.45; M.FRATACCI, A recepção, a dedução geral e definitiva e o saldo dos concursos públicos de trabalhos, MP, nº 271, Janeiro de 1993, p. 35.

[22] F.MODERNE, A dedução geral e definitiva dos concursos públicos, *CJEG*, 4, 1975, p.49.

[23] CAA Bordéus, 16 de Julho de 1991, *Empresa de obras públicas Blanchard, Lebon*, p. 1048.

[24] CE, 25 de Julho de 1939, *Sociedade de iluminação de Saint-Quentin, Lebon*, p.520.

ente não poderá emitir uma liquidação de débito[25].

Além disso, a pessoa que assina a dedução deve ser competente para proceder à liquidação financeira do concurso. para um concurso do estado, o ministro pode remeter, por incompetência, o saldo, mesmo que este tenha sido aceite pelo titular[26]. Em contrapartida, uma vez estabelecida, a dedução é intangível.

Esta irrevogabilidade explica-se pelo facto de que as partes terem tido todo o tempo para apresentar as suas observações recíprocas sobre o projecto de dedução.

Puderam assim determinar o preço eventualmente reavaliado das prestações, e incorporar na dedução, quer as indemnizações devidas pelo empreiteiro como reparação de falhas de construção surgidas durante os trabalhos[27], quer aquelas devidas pela administração por falta na execução dos seus compromissos[28].

O mestre de obras deverá igualmente incorporar na dedução os juros de mora devidos em caso de atraso no pagamento de dinheiros por conta, incluindo os já reclamados[29].

A dedução permite estabelecer a extensão das obrigações pecuniárias da colectividade beneficiária do concurso. O ordenador deverá transformá-las por intermédio do acto de mandato numa ordem de pagamento, que será executada pelo contabilista, já que a separação dos ordenadores e dos contabilistas é um das regras fundamentais da contabilidade pública, a qual garante a salvaguarda das finanças públicas.

b) O mandato.

As empresas, e dentre elas as PMEs/PMIs, financeiramente mais frágeis pois apenas dispõem de um crédito limitado junto dos organismos bancários, não devem sofrer com as delongas administrativas mais ou menos voluntárias, quando se trata de uma colectividade pagar um concurso público.

---

[25] CAA Nancy, 19 de Dezembro de 1989, *SA Mursol Revet-Sol, Lebon*, p.784.

[26] CE, 28 Janeiro de 1977, *Ministério da Economia vs Sociedade Heurtey, Lebon*, p.50.

[27] CE, 5 de Maio de 1967, *Huet, Lebon*, p.923.

[28] CE, 23 de Maio de 1974, *Ministério da Educação Nacional vs Sociedade União de Trabalhos e de Empresas, Lebon*, p.458.

[29] CE, 4 de Dezembro de 1987, *Comuna de Ricamarie, Lebon*, p. 399.

Face às dificuldades de tesouraria, são muitas as pequenas firmas que até vêem a sua existência comprometida. A manutenção deste tecido económico dinâmico é uma preocupação permanente para os parlamentares[30].

Além disso, o legislador intervém periodicamente para tentar acelerar os pagamentos públicos e afinar as regras que lhes dizem respeito. Esta questionação frequente dos textos é o sinal da ausência ou da sua má adaptação à realidade económica.

Mesmo a administração dispondo de quarenta e cinco dias para mandatar, isso não significa que o titular será pago no fim deste prazo, porque falta acrescentar uma outra parte, o lapso de tempo necessário para o contabilista verificar os documentos justificativos anexos ao acto de mandato e, por outro lado, os prazos bancários necessários para que a conta do titular do concurso seja efectivamente creditada com a soma devida pela colectividade.

Para todos os concursos, compras contra factura e trabalhos apenas mencionados a título informativo, seja para pagamento de adiantamentos ou do saldo, o prazo máximo autorizado sem derrogação contratual possível, salvo para aquelas que tendam a diminuí-lo, é de quarenta e cinco dias, salvo excepções[31].

Ainda que este prazo nem sempre seja respeitado pelo conjunto das colectividades, podemos perguntar-nos se os poderes públicos não pecam por optimismo, já que o decreto 94-787 de 7 de Setembro de 1994[32] acaba de o alterar, encurtando-o para trinta e cinco dias. De qualquer forma, o prazo é negociável, em teoria, dentro do limite fixado pelo CCP.

Durante esta primeira fase de execução, que se pode qualificar como fase administrativa, o ordenador tem a responsabilidade, por meio da sua actividade e dos seus controlos, de velar pela boa prossecução da convenção assinada com o ou os titulares do concurso, independentemente da forma.

O único objectivo que o deve determinar na sua acção é o interesse geral, e mais particularmente, dentro do domínio que nos interessa, a salvaguarda dos dinheiros públicos.

Por diversas razões — má preparação do projecto, alteração da

---

[30] Questão de M.Cardo, *JO, Debates AN,* nº 30, Agosto de 1993, p.2323.

[31] artigo 178 do CCP.

[32] Decreto 94-787 alterando o CCP, *JO*, 9 de Setembro de 1994, p. 13036.

equipa dirigente, casos fortuitos, liquidação judicial de um empreiteiro titular — podem surgir perturbações ao seguimento do concurso. assim, os atrasos acumular-se-ão, e terão sem dúvida consequências para a economia financeira do concurso.

Do mesmo modo, os ordenadores podem-se mostrar pouco rigorosos quanto à aplicação da regulamentação dos concursos ou dos princípios contabilísticos.

B – A violação do direito dos concursos e das regras contabilísticas pelos ordenadores.

Os ordenadores são os únicos juízes da oportunidade de assinar, de alterar uma convenção de concurso, na condição de que isto seja feito para melhorar a qualidade do trabalho, sem por isso perturbar o aspecto financeiro do contrato.

Contudo, é preciso relativizar esta liberdade de acção para evitar a violação intempestiva da legislação, tendo como corolário implicações financeiras nefastas, tanto para a colectividade como para certos titulares (1.).

Por vezes, as disfunções são tão importantes que adquirem um carácter infractor, ainda que na maioria das vezes apenas resultem na violação das regras orçamentais e contabilísticas, sendo como tal sancionadas simbolicamente pelo juiz financeiro (2.).

1. Os ordenadores dispõem de uma oportunidade reduzida.

Para obviar às actuais dificuldades económicas, há quem preconize o respeito dos grandes princípios: liberdade e concorrência. Todavia, em muitos casos, o discurso está longe da prática. O direito dos concursos públicos pode ser vilipendiado a qualquer momento, quer se trate de operações prévias à assinatura de uma convenção ou da sua execução (a).

Com frequência, o único reparo que se pode fazer ao ordenador é relativo à lentidão das estruturas administrativas, das quais depende quando é funcionário, ou que dirige quando é eleito. Estes atrasos intempestivos no mandato das somas devidas resultam no pagamento de juros de mora pela colectividade (b).

a) as operações prévias.

- Os estudos.

O Tribunal de Contas aponta regularmente no seu relatório anual a má preparação notória e a insuficiência da definição inicial das necessidades de colectividades signatárias de concursos. Isto resulta, em muitos casos, num aumento substancial do custo provisional, e por seu turno, do custo da realização.

Mesmo que se trate de certas regiões, para a construção, geralmente muito dispendiosa, de unidades hoteleiras[33], ou de outras colectividades[34], os responsáveis locais, seja a que nível for, justificam sempre os custos adicionais. Falta dos serviços técnicos, falta da responsabilidade da equipa anterior no poder.

Por outro lado, a ultrapassagem do orçamento inicial pode ser a consequência, quer de uma lentidão excessiva das autoridades para tomarem decisões, quer de alterações frequentes no conteúdo dos programas.

Quais poderão ser os meios de restrição do contabilista e do juiz financeiro, face aos excessos por vezes não considerados que são o resultado da má gestão dos projectos pelas autoridades responsáveis?

Se o concurso, apesar das imprevisões, estiver correcto na sua forma, o contabilista não se pode opor ao pagamento pois não lhe cabe julgar as condições da sua adjudicação.

Além disso, e postas de parte as medidas de ordem pública, este não poderá julgar nem cláusulas contratuais nem eventuais endossos, se tiverem sido passados pela autoridade competente e certificados executórios.

Quanto ao TRC competente, pode apresentar à colectividade observações sobre a sua gestão, caso em que o ordenador é obrigado a responder e estas deverão ser levadas ao conhecimento da assembleia deliberante.

Do mesmo modo, o TRC poderá enviá-las ao Tribunal de Contas, que as publicará eventualmente no seu relatório anual. Por conseguinte, a insuficiência dos estudos preparatórios não pode ser considerada uma irregularidade sancionável. O direito dos concursos e o direito contabilístico são respeitados , mesmo que hajam consequências pecuniárias.

- Os atentados à concorrência

---

[33] Tribunal de Contas, relatório ao Presidente da República, 1993, p.212.
[34] Tribunal de Contas, relatório 1994, p.322.

O respeito da concorrência permite obter o melhor custo e assim preservar os dinheiros públicos. Porque será que nestes casos, algumas colectividades se apressam a negar este princípio recorrendo a concursos negociais, fora dos casos previstos pelo CCP? Porquê apelar a uma urgência fictícia para escapar ao processo de lançamento de concurso público, quando não é encurtar ao máximo os prazos deixados às empresas para apresentar as suas ofertas?

Do mesmo modo, a escolha de investir denota a vontade de satisfazer as necessidades de interesse geral, sempre apoiando a actividade económica. Mas nem em nome da criação e do direito ao emprego se pode permitir tudo. Contudo as colectividades marcam frequentemente a sua preferência por empresas locais, o que nem sempre é a melhor forma de salvaguardar as finanças locais.

Porém o CCP organiza processos prévios para a adjudicação dos concursos, sendo que podem igualmente surgir irregularidades da composição das comissões de lançamento de concursos públicos.

O contabilista chamado a tomar assento no CCP deve apontar e corrigir as disposições que poderiam falsear as prescrições editadas pelo CCP ou pelos cadernos de encargos.

Seja como for, os artigos 298 e 300 *bis* do CCP prevêem que o relatório da comissão de lançamento de concursos públicos seja transmitido ao representante do Estado ao mesmo tempo que os documentos necessários ao seu controlo. Todavia, o controlo de legalidade nem sempre permite revelar as liberdades tomadas pelos ordenadores perante o direito dos concursos. Nestas condições, é forçoso constatar que o contabilista, fun-cionário do Estado, e o juiz financeiro, terão a tarefa essencial de as descobrir, mediante controlo financeiro. Contudo, as constatações do contabilista serão mais rapidamente seguidas de efeitos, pois este poderá sempre bloquear provisoriamente as operações de pagamento. Por outro lado, a intervenção *a posteriori* do juiz financeiro será menos eficaz num concurso frequentemente encerrado.

Por isso é indispensável desenvolver, num primeiro tempo, uma política de formação, e depois, num segundo tempo, reforçar as sanções a infligir aos ordenadores negligentes quanto à aplicação do direito dos concursos.

— A formação: as associações de eleitos, o representante do Estado, o contabilista local, devem accionar uma política complementar de formação dos eleitos locais. Do mesmo modo, os funcionários encarrega-

dos do controlo de legalidade devem estar aptos a desvendar rapidamente todas as violações do direito dos concursos , por meio dos documentos transmitidos pelas colectividades antes de qualquer começo de execução, sendo que este controlo poderá ser de uma eficácia suspeita, a priori.

O conjunto dos parceiros ganharia com o respeito desta legislação específica. O CCP é de algum modo uma 'regra do jogo'[35] que permite garantir transparência, igualdade de tratamento para todos os candidatos, e diminuir assim o custo dos investimentos públicos.

— É indispensável reforçar as sanções, pois a posse do Tribunal de disciplina orçamental e financeira, com as suas sanções pecuniárias irrisórias, e a responsabilidade política ilusória são insuficientes. Além dos casos de infracções penais, que cabem aos tribunais repressivos, seria preciso instaurar um sistema de sanções que os tribunais de ordem administrativa ficariam encarregados de accionar contra os ordenadores.

Pode-se então considerar que o direito dos concursos públicos detêm um lugar 'secundário' em relação ao direito contabilístico, já que as transgressões do CCP mal são sancionadas.

Felizmente que as disposições do CCP são, na maioria dos casos, correctamente aplicadas. Todavia, a colectividade pode tardar em pagar as somas devidas aos empreiteiros, o que a obriga a pagamento juros de mora.

b) os juros de mora.

Esta indemnização, que é 'um meio de restrição encorajador e curativo'[36] não era considerada uma medida de ordem pública[37] até surgir a lei de 8 de Agosto de 1994, cujo artigo 67 dispõe que 'é reputada não escrita toda e qualquer renúncia ao pagamento de juros de mora', ou seja, certas empresas prefeririam renunciar em vez de verem fechar-se-lhes todos os concursos públicos, como sanção.

Além disso, a renúncia 'assinada pelo titular de um concurso era válida'[38]. Em contrapartida, os juros são de pleno direito desde que o caderno de cláusulas administrativas gerais preveja que eles datam do final do prazo. O requerente só tem que pedir o pagamento antes da posse do

---

[35] P.TERNEYRE, *LPA*, 15 de Fevereiro de 1991, p. 16.

[36] P. DELVOLVE, *Financiamento dos concursos públicos*, Dalloz, 1986, p.180.

[37] CE, 11 de Fevereiro de 1976, *SA Industrial europeia de construção, Lebon*, p.1000.

[38] CE, 12 de Junho de 1976, *Sociedade Pierre e Pasquet, Lebon*, p.1000.

juiz[39], enquanto que em matéria comercial, os juros só são devidos após intimação para pagar.

- A jurisprudência delimitou progressivamente a base dos juros.

Assim, serão calculados na sequência de um atraso no mandato 'quer de um adiantamento que é um elemento da dedução geral'[40]quer do reembolso da retenção de garantia por falta de qualquer recepção, que justifique este direito[41].

Quanto às somas devidas ao capital, acumularão juros mesmo quando não tiverem sido liquidadas a partir do julgamento que constatará o direito a pagamento[42], ou então na data de recepção da reclamação pela administração contratante[43].

Serão os juros devidos submetidos ao IVA? Num aviso de 1984, o Conselho de Estado[44] estimou que os juros de mora constituíam uma receita complementar que entrava na base de imposição ao IVA. Com efeito, esta compõe-se 'de todas as somas recebidas ou a receber...Em contrapartida de uma prestação'[45]. Neste sentido, os juros são imponíveis, quer a sua 'origem decorra do contrato, do CCP ou da aplicação do artigo 1153 do Código Civil'.

Em 1991, o tribunal administrativo de apelação de Lyon tomou como seu este aviso num despacho *Nicoletti* porque 'o saldo do concurso litigioso constitui um crédito imponível ao IVA'[46].

Por outro lado, o TJCE[47] decidiu que os juros de mora não eram 'uma prestação complementar' e, por conseguinte, não podiam ser submetidos ao IVA.

Secundaríamos mais facilmente a decisão do Tribunal porque os juros são mais uma sanção do que uma prestação.

---

[39] CE, 29 de Maio de 1991, *EPA Vila Nova de Saint-Quentin, Lebon*, p.1048.

[40] CE, 4 de Dezembro de 1987, *Comuna de Ricamarie, Lebon*, p.399.

[41] CE, 3 de Novembro de 1978, *OPDHLM dos Alpes Marítimos, Lebon*, p.875.

[42] CE, 3 Dezembro de 1993, *Companhia geral de aquecimento, AJDA*, 1994, 6, p.484.

[43] CE, 25 Novembro de 1988, SA Bergeron-Geoffroy e Sociedade TNEE, Lebon, p.898.

[44] Aviso do Conselho de Estado, 15 Mi de 1984, *BODGI* 3 B-5-84.

[45] Artigo 266-I do Código geral dos impostos.

[46] CAA Lyon, 20 Janeiro de 1991, *Empresa Nicoletti e outros, Lebon*, p. 1059.

[47] Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, 1° de Jl de 1982, *Baz Ban System AG, Rec. TJCE*, 1983, 7, p.2527.

A margem de manobra do ordenador é reduzida, no que toca ao mandato dos juros. Para fazer face à má vontade deste, quando se tratar de mandatar os juros devidos ao titular do concurso, o legislador criou meios coercivos de mandato dos juros de mora.

A lei de 1986[48] conferiu ao contabilista signatário da despesa e ao representante do estado no departamento, prerrogativas importantes em matéria de mandato dos juros de mora (art.353 CCP).

Claro que as colectividades locais se administram livremente e os seus estabelecimentos públicos estão sob a sua tutela, mas não são os empreiteiros que devem sofrer as consequências das disfunções internas na administração.

De qualquer modo, o pagamento dos juros de mora não é mais do que a indemnização do credor pelo devedor, sendo uma justa compensação face aos encargos que a empresa terá tido que pagar ao seu banco, caso esta ausência de pagamento lhe tenha causado dificuldades de tesouraria.

A propósito de atrasos intempestivos de mandato, R. Ludwig perguntava-se se não seria possível pôr em causa a responsabilidade dos ordenadores perante o tribunal de disciplina orçamental e financeira, quando estes se tiverem declarado culpados, por várias vezes, do pagamento de juros por falha sua[49].

Não obstante, o titular de um concurso cujo crédito tenha sido reconhecido pelos tribunais como certa, líquida e exigível, e que não obtenha satisfação, pode utilizar o processo previsto pela lei de 16 de Julho de 1980 sobre condenação por não pagamento., para tentar obter o pagamento do que lhe é devido.

2. Sanções simbólicas.

Os ordenadores que actuam com 'oportunidade'[50], o que de resto não os autoriza a operar fora das normas jurídicas, têm por vezes tendência a derrogar de formas mais ou menos explicitas as regras contabilísticas, não raro no intuito de acelerar os processos (a) mas também, o que é mais inquie-

[48] lei 86-29 de 9 de Janeiro de 1986, disposições diversas relativas às colectividades locais, *JO*, 10 de Janeiro de 1986, p. 470.

[49] R: LUDWIG; O Tribunal de Contas de hoje para amanhã, *Anais da faculdade de Estrasburgo*, 1979.

[50] P:LEFEBVRE, op. cit.

tante, com o objectivo de favorecer outrem ou de obter vantagens pecuniárias pessoais (b).

a) A violação das regras contabilísticas.

Se alguns ordenadores mandatam na ausência de serviço feito[51], outros fazem-no na ausência ou insuficiência de créditos[52] em violação do artigo 27 do decreto de 1962 que dispõe que 'as despesas dos organismos públicos devem ser previstas no seu orçamento'. Posto isto, a requisição do contabilista é ilegal, por aplicação do artigo 110 do sito decreto[53].

Em despacho recente, o tribunal de disciplina orçamental e financeira sancionou dois ordenadores que haviam emprestado, por intermédio de uma associação de fachada mas em nome do Estado, fundos junto de um banco comercial, para obviar à ausência de créditos orçamentais afectados à operação em perspectiva[54], ou seja, foram vilipendiados os artigos 29-3 e 124 do decreto de 1962 e o artigo 15 da ordem de 2 de Janeiro de 1959 relativa às leis de finanças[55].

Todavia, o Tribunal de Contas, em despacho de 1977, após ter constatado que uma parte dos trabalhos não estava coberta, no momento da realização, pelas autorizações de programa e que, por conseguinte, a execução havia precedido o compromisso contabilístico, indultou o ordenador, pois o atraso na abertura dos créditos suplementares se devia às delongas da administração central.

Deste modo, o pagamento dos juros de mora era preferível à interrupção do serviço público, o que teria resultado num custo ainda mais elevado[56]. Na ocasião a continuidade do serviço público tinha um custo inferior ao montante dos juros de mora e o Tribunal escolheu assim o princípio mais económico para os dinheiros públicos.

Ao nível das despesas do Estado, o visto do controlador financeiro deve ser prévio ao pagamento[57]. Um ordenador compromete a sua responsabilidade quando o visto do controlador financeiro só tiver sido dado após

---

[51] TDOF, 12 Dezembro de 1991, *Dehu e Belmokhtar, Lebon*, p.640.

[52] TDOF, 20 de Abril de 1988, *Langlois, JO*, 3 de Dezembro de 1988, p. 15156.

[53] TDOF, 20 de Abril de 1988, op.cit.

[54] TDOF, 15 de Dezembro de 1993, A e B, *SIRPA, Lebon*, p. 536.

[55] Note-se que o ministro decidiu, ao fim de dois anos, deter a operação, ainda que tenham sido gastos dois milhões.

[56] Tribunal de Contas, 21 de Janeiro de 1977, *RA*, nº 186, 11, 1978, p.642.

[57] artigo 5 da lei de 10 de Ag de 1922 relativa à org do controlo das despesas comprometidas.

o compromisso das operações[58], sendo que um controlo financeiro local não o pode substituir.

Em alguns casos a violação dos princípios orçamentais pode ser um meio de escapar às regras de adjudicação dos concursos. Assim, num aviso de 1990[59], o Tribunal de Contas salienta que prestações de serviços externos foram pagas contra créditos do título IV – subvenções de investimentos acordados pelo Estado – o que permitiu, em violação do princípio de especialidade dos créditos, não adjudicar um concurso, quando o limiar legal de adjudicação havia sido atingido.

As violações das regras orçamentais podem resultar em sanções irrisórias infligidas pelo tribunal de disciplina orçamental e financeira, entre 500 ou 10 000 F em geral, nos despachos citados em nota de rodapé.

Por outro lado, pode suceder que certos ordenadores sejam igualmente indiciados perante tribunais correcionais.

b) Os procedimentos criminosos.

Em casos extremos, as violações do CCP pelos ordenadores são tão graves que se podem lançar processos legais paralelamente às sanções infligidas pelo TDOF, já que estas últimas não constituem condenação penal. Por isso, não se pode aplicar a regra *non bis in idem.*

Para mais, segundo a lei de 29 de Janeiro de 1993[60], os eleitos locais investidos de funções executivas podem ser submetidos à jurisdição do Tribunal para actos cometidos no exercício das suas funções[61].

Ao delito de ingerência previsto pelo artigo L.432-12 do Código penal, a lei de 3 de Janeiro de 1991[62] acrescentou o de 'favoritismo', que reprime a outorgação a um ordenador, ao titular de um concurso, em sentido lato, de uma vantagem qualquer, antes , durante e depois da conclusão do concurso.

---

[58] TDOF, 7 de Fevereiro de 1989, Denis, Lebon, p.511.

[59] Tribunal de Contas, 9 de Ag de 1990, *Ministro da pesquisa, despachos, julgamentos das jurisdições financeiras, Berger Levrault,* 1990, p.233.

[60] lei 93-122 de 29 de Janeiro de 1993 relativa à prevenção da corrupção...artigo 78, TDOF, 6 de Novembro de 1992, *Pillay, Billon e Hebras, Lebon,* p.644.

[61] são ainda reprimidas: as requisições abusivas, a não execução das decisões de justiça no âmbito desta lei.

[62] Lei de 3 de Janeiro de 1991 relativa à transparência nos concursos públicos, *JO,* 5 de Janeiro de 1991, p. 236, completada pela lei 97-50 relativa a certos contratos de serviço e de aprovisionamento, *JO,* 23 de Janeiro de 1997, p.1151.

São numerosos os processos tendo por único objectivo acordar uma vantagem indevida a outrem, em menosprezo das regras contabilísticas e sempre em detrimento das finanças públicas.

Os lançamentos de concursos públicos trucados com 'uma aparência de concorrência do facto de propostas feitas por sociedades que não eram reais competidoras'[63], a difusão limitada de abertura de concursos públicos: a utilização abusiva do processo de urgência que permite, quando este estado é de facto real, escapar à concorrência dos candidatos, resultam num custo adicional para a colectividade.

Há quem não hesite em recorrer a circuitos comerciais fictícios, para beneficiar de uma facturação de complacência, o que é facilitado pela utilização de empresas 'de nome emprestado'[64][65]. Do mesmo modo, um ordenador acordou um concurso a uma empresa da qual detinha, por interposta pessoa, uma parte do capital.[66]

Os graves atentados ao CCP, as violações deliberadas das regras orçamentais e contabilísticas são obra de uma minoria de ordenadores, mas a imprensa só retém estes procedimentos. Felizmente que a maioria gere concursos públicos e por conseguinte, os dinheiros públicos no respeito mais rigoroso da legislação.

O ordenador representante da colectividade beneficiária das prestações irá então, no âmbito das suas prerrogativas, preparar, após o controlo, os documentos necessários ao mandato das somas devidas ao(s) titular(es) do concurso: o conjunto dos documentos será em seguida transmitido ao contabilista que será encarregado da operação material do pagamento e isto, em virtude do princípio da separação dos ordenadores e dos contabilistas, princípio que é a transposição no domínio financeiro, do conceito de separação dos poderes[67].

Aquando da realização dos concursos públicos, pudemos constatar uma relativa flexibilidade, tanto na aplicação das regras oriundas do Código dos concursos, como no accionar de certos princípios contabilísticos que foram adaptados à especificidade dos concursos públicos.

Em contrapartida, os contabilistas, guardiões da ortodoxia financeira

---

[63] TDOF, 6 de Novembro de 1992, *Pillay, Billon e Hebras, Lebon*, p.644.

[64] TDOF, 6 de Novembro de 1992, op.cit.

[65] sobre a noção de facturação de complacência, G:TIXIER e P.DEROUIN, *Direito penal da fiscalidade*, Dalloz, 19898, pp. 25 e 47.

[66] TDOF, 6 de Novembro de 1992, op. cit.

[67] P.M. GAUDEMET, J.MOLINIER, *Finanças públicas*, tomo I, 6ª edição, 1992, p. 324.

deverão aplicá-los com rigor (II).

II. A RIGIDEZ DAS REGRAS ORÇAMENTAIS AQUANDO DO REGULAMENTO DE CONCURSOS PÚBLICOS

Os contabilistas são censurados de atrasar, quando não de bloquear, a execução das operações. É evidente que não é esse o objectivo, pois as regras contabilísticas não são um travão se forem correctamente accionadas. Mas ainda falta que sejam bem compreendidas

A contabilidade tem um duplo papel. Permite o conhecimento e o controlo das operações financeiras, o que é facilitado pela manutenção de duas contabilidades em paralelo: a do contabilista e a do ordenador, por intermédio do cômputo administrativo.

Quando o ordenador tiver transmitido o dossier de mandato ao contabilista signatário da despesa, a fase administrativa dará lugar à fase contabilística, durante a qual o titular será pago (A).

Os contabilistas não estão isentos de erros pessoais ou dos seus serviços, que comprometam a sua responsabilidade pecuniária, e por isso o juiz financeiro os sancionará com rigor (B).

A. *O pagamento dos concursos públicos.*

Anteriormente à operação material do pagamento propriamente dito, o contabilista deverá efectuar controlos prévios para verificar, entre outros, o respeito das regras contabilísticas. Deve ser tanto mais vigilante quanto compromete a sua responsabilidade pecuniária, quando a fraqueza dos seus controlos o conduza a pagar somas indevidas aos empreiteiros titulares (1.).

Quanto ao pagamento, um meio específico oriundo do direito comercial foi introduzido para o regulamento dos concursos: a letra de câmbio – relação, que completa, sem os substituir, os meios tradicionais de pagamento da despesa pública (2.).

1. *As operações prévias.*

O artigo 13 do regulamento geral sobre a contabilidade pública dispõe 'que no que respeita à validade do crédito, o controlo incide na justificação

do serviço feito, a exactidão dos cálculos de liquidação, a intervenção prévia dos controlos regulamentares e a produção das justificações'.

Assim, o contabilista verificará a realidade do serviço feito e pagará a despesa pública realmente devida.

O pagamento do saldo de um concurso faz-se a partir da dedução geral e definitiva, estabelecida contraditoriamente entre os co-contratantes, mas isto não impedirá o contabilista de verificar o conjunto dos documentos justificativos para apreciar a extensão rela do serviço feito (a). Em seguida, efectuará controlos mais específicos (b).

a) O controlo da dedução pelo contabilista signatário.

A dedução, à qual se juntarão todos os respeitantes documentos justificativos , será apresentada ao contabilista, ao mesmo tempo que o mandato de pagamento.

Este último deverá, em conformidade com as disposições do artigo 15 da lei de 2 de Março de 1982, do artigo 37 do decreto de 1962, e no âmbito da sua missão de conselho, assinalar ao ordenador os erros encontrados, e nesse sentido, suspender o pagamento. De qualquer forma, o ordenador permanece único mestre da decisão, pois o contabilista deve restringir-se ao controlo da legalidade financeira.

Deste modo, quando as condições *supra* mencionadas estão reunidas, o contabilista poderá aconselhar o ordenador a chegar a acordo amigável com o titular. Caso este último se oponha à reclamação, à intangibilidade da dedução, a administração cujas pretensões são justificadas poderá embargar o juiz. No caso inverso, se houver recusa exagerada a colectividade poderá ser condenada ao pagamento de juros de mora para compensar o atraso do pagamento.

- As consequências da irrevogabilidade da dedução.

O contabilista a quem, aquando dos seus controlos, enfrentou a oposição da excepção da dedução liquidada, não comprometerá a sua responsabilidade pecuniária se puder fazer prova de ter assinalado ao ordenador os erros da dedução, e se tiver feito tudo o que estava nos seus poderes para os corrigir. Caso contrário, o juiz financeiro será rigoroso e estimará que a dedução não pode constituir obstáculo ao exercício do poder de controlo dos contabilistas. Esta posição fundamenta-se no princípio da separação dos ordenadores e dos contabilistas.

Com efeito, o ordenador que tiver assinado sem reservas uma

dedução geral errónea, compromete em teoria a sua própria responsabilidade política, até mesmo penal, caso tenha querido atribuir à empresa uma vantagem indevida ; mas isto não deve de forma alguma impedir o contabilista de exercer os seus próprios controlos, pois o duplo nível pode e deve ser um meio eficaz de combate às práticas fraudulentas.

Em suma, a irrevogabilidade protege o titular de qualquer ordem de transferência posterior, donde, as decisões jurisdicionais do juiz das contas não são oponíveis ao titular de um concurso que tenha assinado a dedução.

O Conselho de Estado considerou que um despacho provisório do Tribunal de Contas, exigindo de um contabilista a prova da dedução de um excedente pago a uma empresa, não autorizava o presidente da câmara a emitir uma ordem de transferência contra do empreiteiro.[68].

No caso inverso, quando o titular pede a revisão da dedução, cujo saldo lhe era desfavorável, só poderá obter a redução da soma litigiosa formando uma apelação contra liquidação de débito emitida contra si[69].

Assim, a dedução permite que o contabilista conheça a extensão e a consistência do crédito do titular. A partir daí, poderá controlar a realidade do serviço feito e a confrontá-la com os documentos de mandato transmitidos pelo ordenador. Estando estes primeiros controlos terminados, outros se seguirão.

b) Os controlos específicos.

Antes de transformar esta ordem de pagar em pagamento efectivo, o contabilista deverá, caso o ordenador ainda não o tenha feito, verificar se o crédito não perdeu o seu carácter de exigibilidade, na sequência da aplicação da caducidade quadrienal.

- A caducidade quadrienal.

Com a lentidão administrativa a ajudar, pode acontecer que algumas somas devidas ao titular de um concurso permaneçam por pagar após vários anos. A necessidade de por termo definitivamente aos concursos, quando a prolongada inacção do credor confina ao abandono de toda e

[68] CE, 16 de Outubro de 1970, *TPG dos Hauts -de Seine..., Lebon*, p. 584; CE, 27 Outubro de 1971, *Ministério da Educação Nacional vs B. Bonnet, Lebon, Tabelas 1975-1984*, tomo 4, p.922.

[69] CE, 20 Novembro de 1970, *Mondet, Tabelas 1975-1984*, p.922.

qualquer reivindicação de pagamento, e a de "assegurar o acerto imediato dos exercícios orçamentais"[70] fazem com que a caducidade quadrienal possa ser pronunciada pelas autoridades administrativas competentes.

Esta caducidade[71] tem como efeito suprimir qualquer possibilidade de exigibilidade das dívidas públicas, pois é uma 'prescrição que fornece um meio de defesa à administração, a qual pode assim opor-se aos pedidos de pagamento tardio'[72], ou seja, obsta à ordem de pagamento[73].

Todavia, o legislador não quis que nos casos extremos as empresas, e mais particularmente as pequenas e médias, declarassem falência no seguimento de uma recusa de pagamento pronunciada pela administração, após negligência de um ou outro contraente.

Por conseguinte, será por uma decisão conjunta do ministro ordenador e do ministro das Finanças que o estado renunciará a valer-se da prescrição na sequência de aviso do comité de contencioso junto do agente judicial do Tesouro.[74]

Do mesmo modo, para as colectividades territoriais ou os estabelecimentos públicos, será necessária uma decisão motivada pelo órgão deliberante. Isto demonstra bem o caracter excepcional da medida, pois para motivar é necessário estudar previamente a situação particular do interessado.

- A execução da caducidade.

A obrigação de opor caducidade incumbe ao ordenador encarregado de liquidar a dívida[75].

Para os créditos ao Estado não será o ministro das Finanças[76],

---

[70] CE, 6 de Ag, *Mas., Lebon*, p.812.

[71] o próprio texto da lei de 31 de Dezembro de 1968 emprega , um após o outro, os termos caducidade e prescrição.

[72] P.AMSELEK, A natureza da caducidade quadrienal segundo a lei de 31 de Dezembro de 1968, *AJDA*, Setembro de 1970, p.472.

[73] BERTHELEMY, *Tratado elementar de direito administrativo*, 1916, p.522

[74] decreto 81-174 de 23 de Fevereiro de 1981 relativo à aplicação da lei 68-1250 de 31 de Dezembro de 1968, *JO*, 25 de Fevereiro de 1981, p. 640.

[75] Para recordar os princípios ligados à execução da caducidade: R. Denoix de Saint-Marc, conclusões em CE, 29 de Jl de 1983, *Cidade de Toulouse vs. Tomps*, *AJDA*, 1984, 1, p.41; e artigo 7 , alínea 2 da lei de 31 de Dezembro de 1968.

[76] CE, 18 de Novembro de 1977, *Salmon, Lebon*, p.452.

mas sim o ministro ordenador da despesas que terá competência[77], a menos que este último não possa assinar nas condições habituais[78].

Também o controlador financeiro deve receber comunicação de todos os documentos justificativos das despesas[79], e por conseguinte, deverá visar com observações a ordem, a qual terá por objectivo o pagamento de uma dívida atingida pela caducidade. Posto isto, só faltará ao ministro pronunciar a caducidade.

Se, por negligência, o controlador visar sem restrição, comprometerá a sua responsabilidade.

Também o artigo 13 do decreto de 1962 [80] obriga o contabilista signatário de uma despesa a verificar a aplicação das regras de prescrição, mediante os justificativos fornecidos. Desde que se confirme que a caducidade é exigida, deve recusar pagar, caso contrário, resolverá uma despesa irregular e comprometerá a sua responsabilidade.

Todavia, este trabalho de controlo será facilitado pelo facto de que 'os dossiers de mandato devem mencionar o ano de origem do crédito, e, se for caso ,disso, o facto interruptivo ou suspensivo da caducidade ou a decisão das autoridades competentes de renunciar a ela'[81]. Porém, seja como for, o ordenador poderá sempre requisitar o contabilista.

Assim, é a partir da notificação da rescisão do concurso, e não no inicio do exercício seguindo a notificação da dedução definitiva, que o prazo havia começado, pois o crédito era certo desde a notificação da rescisão[82], ainda que seja preciso que esta seja explicita[83].

Do mesmo modo, é o aspecto 'data certa' do crédito que permite relacionar a tal exercício contabilístico um crédito e, constatar que já se atingira a prescrição[84].

Assim, o juiz administrativo decidiu que o inicio do ,prazo de

---

[77] CE, 11 de Outubro de 1961, *Ministro das obras públicas vs Seveyeras, Lebon*, p.555.

[78] CE, 12 de Abril de 1972, *Benasse, Lebon*, p.259.

[79] artigo 6 da lei de 10 de Ag de 1922, relativo à organização do controlo das despesas prometidas.

[80] Artigo 13, alínea 4 do decreto emitindo regulamento geral sobre a contabilidade pública.

[81] Instrução da direcção da contabilidade pública de 8 de Setembro d e1969.

[82] CAA Nantes, 30 de Abril de 1992, *Sociedade Sogea, Lebon*, p.523 (colector de águas da chuva).

[83] CE, 18 de Novembro de 1992, *Taillibert, Lebon*, p.858 (concurso para construção de um estádio).

[84] CE, 22 de Abril de 1992, *Sra. Avenel, Lebon*, p.859.

caducidade, para os honorários devidos a um arquitecto partia 'do 1° de Janeiro, no decurso do qual a dedução dos trabalhos servindo de base ao cálculo dos seus honorários é aceite pelo mestre de obras'[85]

Noutro exemplo, endossos a um concurso de construção de edifícios , tendo sido aprovados pelo presidente após recepção definitiva dos trabalhos – pode-se duvidar da legalidade do concurso executado antes da autorização do presidente, que dava força executória à deliberação da colectividade – o prazo de caducidade só poderia contar a partir do dia de aceitação pela comuna de concursos e endossos, mesmo que esta tenha intervindo posteriormente ao envio da dedução definitiva pelo titular[86].

Para ser efectiva a prescrição não deve ser interrompida.

- A interrupção do prazo.

Como em matéria de prescrições civis, o prazo pode ser interrompido por diversos acontecimentos tendo por consequência a abertura de um novo período de quatro anos.

De modo que se um pedido de peritagem para acção sumária, anterior ao facto gerador do crédito não pode interromper o prazo[87], não sucede o mesmo para um recurso jurisdicional em pedido de pagamento contra a colectividade pública[88].

Em contrapartida, o envio de uma dedução definitiva ao mestre de obras pela empresa credora, relativa ao saldo de trabalhos não resolvidos, constituiu um pedido de pagamento que interrompe o prazo e faz começar um novo a contar do primeiro dia do ano que subjaz a este pedido[89].

O Conselho de Estado parece favorável aos pequenos credores, p.ex., num despacho de 1973 Comuna de Pastricciola, a alta jurisdição estimou que ' nas circunstâncias' a entrega de um certificado de pagamento por parte do presidente da câmara pôde fazer crer a um empreiteiro individual, titular de um concurso, que 'os seus direitos estavam salvaguardados' por este documento, o que foi considerado como um facto interruptivo da caducidade[90].

---

[85] CE, 12 de Fevereiro de 1971, *Balland, Lebon*, p. 125 (construção de edifícios púicos).
[86] CE, 8 de Fevereiro de 1976, *Ent. Do Litoral Norte, Lebon*, p.822.
[87] CAA Nantes, 30 de Abril de 1992, já mencionado.
[88] CE, 23 de Dezembro de 1987, *Chartrousse e Sociedade Normanda, AJDA*, 1988, 5, p.361.
[89] CAA Bordéus, 29 de Maio de 1991, *OPHLM das Landes vs SA Duclerc, Lebon*, p. 792.
[90] CE, 14 de Fevereiro de 1973, *Lebon*, p.132.

- A disponibilidade dos créditos.

Para pagar uma despesa aferente a um concurso, o ordenador e o contabilista devem controlar a disponibilidade dos créditos que serão previa e regularmente abertos por um acto orçamental da colectividade devedora.

Assim, a Câmara regional das contas da Região do Loire, em despacho de Dezembro de 1985, fez devedor um contabilista a propósito de pagamentos irregulares em matéria de obras plurianuais de conservação[91].

A Câmara recordou que a plurianualidade de uma despesa não dispensava o contabilista de exercer o controlo da disponibilidade dos créditos, previsto no artigo 12 do decreto de 1962. Além disso, nenhuma regularização da excedência de créditos pode intervir após o encerramento do exercício, mesmo que a colectividade se declare solidária com o contabilista e autorize depois esta excedência, pois esta autorização não tem nenhuma incidência jurídica.

Com efeito, o artigo R. 241-7 do Código das comunas dispõe que nenhuma despesa pode ser quitada se tiver sido previamente mandatada pelo presidente da câmara sobre um crédito regularmente aberto. A expressão 'regularmente aberto' significa que os créditos devem ter sido previstos, quer no orçamento primitivo ou suplementar quer numa decisão alteradora tomada antes do final do exercício.

Todavia, ocorreram algumas mostras de flexibilidade, tanto em matéria de despesas de funcionamento como em matéria de despesas de investimento. Existe um processo que permite reportar créditos não comprometidos durante o ano de execução do orçamento.

Deste modo, um titular de um concurso que apresente um pedido de pagamento logo no princípio do ano, poderá ser pago nos prazos impostos pelo CCP. A colectividade evitaria assim o pagamento de juros de mora.

O contabilista pôde verificar, mediante estes controlos prévios, a qualidade do ordenador, a validade do crédito e o caracter liberador do pagamento a efectuar, ou seja, o mandato terá por objectivo indemnizar o credor efectivo da colectividade.

Em matéria de concursos públicos, além das modalidades tradicionais de pagamento das dívidas públicas por transferência, cheque, man-

[91] *Revista do Tesouro*, 1985.

datos eventuais, foi criado um meio específico: a letra de Câmbio-relação.

2. As modalidades de pagamento

O método da letra de câmbio-relação foi introduzido para acelerar a retribuição dos titulares (a). Todavia, podem ser accionados mecanismos mais particulares para o acerto dos concursos (b).

a) A letra de câmbio-relação.

Os credores das colectividades públicas tem frequentemente dificuldades em obter o pagamento dos seus créditos e são muitas as questões dos parlamentares a exigir uma aceleração do pagamento público[92].

A melhoria dos prazos de acerto foi sempre uma preocupação constante dos poderes públicos. Realizaram-se progressos, mas resta muito a fazer. Mesmo que 85% dos pagamentos públicos se efectuem num prazo inferior a sessenta dias, sem ter em conta dos prazos bancários, 60% intervêm em menos de quarenta e cinco dias[93].

A extensão dos prazos explica-se pela multitude de controlos necessários devido à obrigação constante de utilizar os fundos públicos no melhor interesse da colectividade.

Na prática, o que interessa ao credor é saber a data exacta na qual a sua conta bancária será creditada. Um pagamento mais rápido revelar-se-ia favorável ao conjunto dos parceiros: as empresas ganhariam com isso a segurança da sua Tesouraria, por conseguinte, poderiam beneficiar as colectividades com preços mais vantajosos.

Assim, o decreto de 7 de Dezembro de 1987[94] criou, de forma experimental, o sistema da letra de câmbio-relação (LCR) unicamente para o acerto dos concursos públicos do Estado. O método foi estendido por etapas até à sua generalização ao conjunto das colectividades em 1992.

Com este expediente, foi introduzida a noção de data certa no processo contabilístico. O titular conhecerá o número de dias que decorrerão entre o seu pedido de pagamento e a inscrição da soma no crédito da sua conta.

---

[92] Questão de M.F.Rocheboine, *JO, Debates AN*, 7 de Fevereiro de 1994.

[93] *Revista do Tesouro*, Fevereiro de 1987, p. 118

[94] Decreto 87-984 instituindo um sistema experimental de acerto dos concursos públicos, Jo, 9 de Dezembro de 1987, p. 14304.

Todavia, este dispositivo, nem conhecido em direito comercial, necessitou de algumas adaptações para ter em conta regras de contabilidade pública, que têm como efeito entorpecer o sistema.

Assim se suprimiu a aceitação da LCR[95]. Com efeito, esta é o compromisso tomado pelo sacado (colectividade) de pagar a letra de câmbio no prazo-limite. Em contrapartida, não se pode restringir um devedor público a pagar um efeito que não terá mais lugar de ser no todo ou na parte. O artigo 178 *bis* do CCP especifica que a soma paga a título da LCR não pode ser superior à soma mandatada.

Além disso, a colectividade devia continuar dona e senhora da escolha e do processo de pagamento, mas uma vez realizado o acordo das partes, não poderá haver alteração convencional das modalidades de pagamento. Porém, com o expediente do decreto de 7 de Setembro de 1994, artigo 6, os poderes públicos puderam desenvolver o pagamento por LCR. De então em diante, quando o titular pedia este modo de pagamento, não lhe poderia ser recusado[96]. Contudo, 'o recurso ao pagamento por LCR continua até hoje um procedimento raro'[97].

O pagamento de um concurso por LCR passa por três etapas sucessivas: o envio da autorização de emitir a LCR, o mandato e o pagamento propriamente dito.

A criação da LCR tinha por objectivo acelerar o pagamento dos concursos. Logo aí, qualquer atraso no processo, imputável à colectividade, quer se tratasse do envio da autorização fora de prazo, do pagamento parcial ou da ausência de acerto no prazo-limite, seria sancionado pelo pagamento de juros de mora[98]

Desde então, para evitar repetidos atrasos no desenrolar deste processo, faltaria considerar que os responsáveis – contabilistas ou ordenadores – fossem sancionados a reembolsar o montante dos juros pagos pela colectividade.

A criação deste modo de pagamento específico para concursos públicos, não obteve, ao que parece, o sucesso esperado, pois os empreiteiros preferem os meios tradicionais.

Contudo, podem ser eventualmente utilizadas outras formas de pa-

---

[95] Artigo 7 do decreto 90-1070 de 30 de Novembro de 1990, *JO,* 14 de Dezembro de 1990.
[96] Decreto 94-787 de 7 de Setembro de 1994 alterando o CCP, *JO*, 9 de ST de 1994, p. 13036.
[97] L.GUILLOT, A banca e os concursos públicos, *AJDA*, nº especial, 1994, p.77.
[98] artigos 178 *bis* e 179 do CCP.

gamento pelo contabilista.

b) As modalidades particulares.

Ainda que estas disposições não estejam reservadas para concursos, pudemos constara a sua utilização por meio da jurisprudência. Assim, a compensação permite a extinção das dívidas recíprocas existentes entre os co-contraentes. Do mesmo modo, em caso de conflito entre o contabilista e o ordenador a propósito do acerto de um concurso, este último pode requisitá-lo. por fim, em casos muito excepcionais, poder-se-á pagar um concurso por anuidades.

- A compensação.

Esta, prevista no artigo 1289 do Código civil, permite extinguir as dívidas de duas pessoas que sejam por sua vez credora e devedora uma da outra.

Esta modalidade de extinção forçada das dívidas e dos créditos pode aplicar-se às obrigações pecuniárias nascidas de um contrato entre uma pessoa pública e uma pessoa privada, pois as regras da contabilidade pública não são obstáculo à compensação[99].

No âmbito dos concursos públicos, entre outros, para que uma pessoa possa opor a compensação ao seu co-contraente, devem-se respeitar certas condições. Em contrapartida, não é certo que o titular de um concurso possa sistematicamente criar a compensação contra a pessoa pública responsável pelo concurso.

- A compensação oposta pela pessoa pública.

Às condições gerais da criação da compensação juntam-se regras específicas ligadas aos princípios orçamentais e contabilísticos.

— **As condições gerais.** Primeiramente o crédito público deve ser certo, líquido, exigível[100], o que exclui os créditos litigiosos[101]. Regressa-se sempre à realidade do serviço feito.

Em seguida, a criação desta 'espécie de via de execução'[102] não

[99] CE, 4 de Dezembro de 1935, *Bernard, Lebon*, p. 1930.

[100] CE, 4 de Jl de 1930, *Sociedade L'oxylithe, Lebon*, p. 693 (concurso de provisões militares).

[101] CE, 17 de Outubro de 1984, *OPHLM da cidade de Saint-Denis*.

[102] G.VEDEL, *Direito administrativo*, PUF, 1973, p.538.

é de ordem pública e, por conseguinte, em falta de pedido explicito, a compensação não pode ser aplicada pelo juiz[103].

Por outro lado, a pessoa pública devedora pode beneficiar da compensação mesmo após abertura de um processo de reparação ou de liquidação judicial[104]. Todavia, o juiz estimou por vezes que o acerto judicial constituía obstáculo à compensação, entre as dívidas da pessoa pública em acerto de um concurso, e o crédito que ela poderia deter sobre o titular do chefe da garantia de dez anos[105]. Assim, a reparação judicial opõe-se a uma compensação da totalidade dos créditos do mestre de obras e do empreiteiro, oriunda de três concursos distintos[106].

— **As condições específicas.** A dívida e o crédito de uma colectividade pública devem corresponder a um mesmo serviço financeiro, ou seja, ao nível do Estado, é necessário que emanem do mesmo ministério[107]. Por conseguinte, no caso inverso, o contabilista signatário encarregado da recuperação do crédito deve recorrer aos procedimentos de penhora-embargo ou de aviso a terceiros detentores sobre o contabilista signatário encarregado do pagamento da dívida. Além disso, não se pode compensar uma dívida pública sobre um exercício contabilístico diferente daquele que viu nascer o crédito compensável.

Em teoria, a colectividade pode renunciar a opor a compensação a um credor mas, os contabilistas públicos, quando a situação o permite, devem utilizá-la, pois se ulteriormente o crédito não for recuperado, compromete-se a sua responsabilidade pecuniária.

— A compensação oposta pelo co-contraente.

Se uma pessoa pública, nas condições *supra* mencionadas, pode opor a compensação a uma pessoa privada, a recíproca não é sistematicamente verdadeira devido, entre outras, à aplicação do princípio geral da impenhorabilidade do património público[108][109].

---

[103] CE, 19 de Março de 1982, *SADETRA, Lebon*, p. 672 (concurso de construção)

[104] CE, 20 de Abril de 1984, Centro hospitalar regional de Bordéus vs Sociedade Schandel, Lebon, p. 668.

[105] CE, 9 de Março de 1988, Comuna de Mandelieu, Lebon, p. 897 (concurso de construção).

[106] CE, 31 de Outubro de 1986, Hospital-hospício de Vézelay, desta Revista, 1987, p. 1101.

[107] CE, 4 de Jl de 1930, Sociedade L'oxylithe, Lebon, p. 693 (concurso de provisões militares).

[108] M.DUVERGER; Finanças públicas, 1984, p. 389.

[109] P. AMSELEK; A compensação, desta Revista, 1988, p. 1519.

Do mesmo modo, o poder discricionário tradicionalmente reconhecido aos ordenadores encontrar-se-ia em xeque, salvo disposição especial, de apreciar o momento oportuno para meter a pagamento as diversas despesas[110]. Esta observação não se justifica em matéria de acerto de concursos públicos porque o ordenador já não dispõe de um poder discricionário, pois estão previstos prazos cada vez mais curtos no Código dos concursos para mandato das somas aferentes ao pagamento de adiantamentos , dinheiros por conta, saldo dos concursos públicos.

Tendo em conta todos estes elementos, o co-contraente poderá apenas pedir à pessoa pública que faça accionar ela própria a compensação[111].

As relações contabilistas-ordenadores são feitas de compromissos mas pode suceder que os dois protagonistas se oponham acerca de uma questão de apreciação, de oportunidade, de legalidade a respeito de uma operação relativa a um concurso. O titular não deve sofrer as consequências destas divergências.

É por isso que o ordenador, único juiz da oportunidade de requisitar o contabilista, o qual deve deferir, a menos que a requisição tenha como consequência atentar contra a legalidade contabilística.

— A requisição.

O contabilista, no âmbito do seu controlo de regularidade das operações administrativas de despesas deve, à luz dos artigos 12 e 13 do decreto de 1962, verificar, entre outras, a qualidade do ordenador, a disponibilidade dos créditos, a exacta imputação das despesas e a qualidade do crédito, ou seja, a justificação do serviço feito a partir dos documentos justificativos fornecidos pelo ordenador.

Pode assim recusar pagar e deve informar o ordenador competente disso. A suspensão do pagamento deve ser prévia, escrita, motivada e justificada[112].

O ordenador pode passar ainda a recusa do contabilista ao executar o processo de requisição, que é sempre uma medida muito excepcio-

---

[110] P. AMSELEK, op.cit. p. 1520.

[111] CE, 8 de Março de 1961, Sociedade Air-Couzinet-Transocéanic, Lebon, p. 162.

[112] Tribunal de Contas, relatório do Presidente da República, 1984, p. 280.

nal, já que pode ser considerada como um 'dispositivo regulador'[113].

Neste caso, o contabilista deve informar o tesoureiro pagador geral, o qual transmitirá a ordem à Câmara regional de contas, que por seu turno poderá apreciar a responsabilidade do contabilista quando as contas deste lhe forem apresentadas.

O contabilista é obrigado a deferir mas deve recusar quando a suspensão de pagamento for motivada pela indisponibilidade dos créditos, a ausência de justificação do serviço feito, o carácter não liberador do pagamento e finalmente, a ausência de visto de uma ordem pelo controlador financeiro para uma despesa do Estado[114],[115].

— **Os motivos de suspensão do pagamento em matéria de concursos**. São múltiplos mas existe um predominante: trata-se da apresentação de documentos justificativos insuficientes, incompletos ou contraditórios em 90 % dos casos.

No que respeita ao critério da natureza das despesas, as requisições relativas aos trabalhos representavam, em 1987, 20 % do total, enquanto que aquelas ligadas às despesas de pessoal se avizinhavam dos 77%[116].

Por conseguinte, em matéria de concurso, seja para o pagamento de adiantamentos, de dinheiros por conta ou do saldo, o ordenador deve apresentar ao contabilista os documentos justificativos enumerados nos decretos de 1988 e 1992[117].

Do mesmo modo, quando o ordenador age de boa fé, a regularização será concretizada pelo envio do justificativo solicitado.

Por outro lado, quando um documento em falta não tinha por objecto justificar o serviço feito, a requisição só será efectiva após recepção pelo contabilista, de um atestado de serviço feito entregue pelo ordenador.

Porém, é ainda necessário que não haja contradição entre este

---

[113] Y, Fevereiro de 1987, p. 120.

[114] Artigo 110 do decreto de 1962.

[115] Acerca da noção geral de requisição, R.LUDWIG, Acerca de certos aspectos da requisição do pagamento, *Revista de Ciência financeira*, 1975, p. 147.

[116] *Revista do Tesouro*, Fevereiro de 1987, p.118.

[117] Decreto 88-74 de 21 de Janeiro alterando o decreto 83-16 de 13 de Janeiro de 1983, e decreto 92-1123 de 2 de Outubro estabelecendo a lista dos documentos justificativos..., *JO*, 10 de Outubro de 1992, p. 14155.

certificado e os outros documentos. Com efeito, o artigo 7 do decreto de 1962 torna os ordenadores 'responsáveis pelos certificados que entregam'. Quanto ao artigo 37, este especifica que 'os pagamentos são igualmente suspensos quando os contabilistas...puderem estabelecer que os certificados são inexactos'.

— **certas situações podem apresentar uma ambiguidade para o contabilista.** O controlo da legalidade financeira praticado pelo contabilista pode conduzi-lo a pagar despesas regulares a respeito dos controlos exercidos, mas que resultem de decisões ilegais tomadas pela colectividade. A requisição 'seria assim reveladora da inadaptação dos textos'[118].

Caso o contabilista seja requisitado, deve pagar, mesmo que os documentos justificativos que lhe são apresentados apenas são facturas, quando um concurso deveria ter sido passado. Seria diferente se o juiz administrativo tivesse anulado a deliberação ilegal. Neste caso, o contabilista não teria excedido a ordem de requisição, já que, por um lado, o contabilista deve conformar-se ao juízo da coisa julgada por parte da autoridade, e por outro lado, já não há fundamento jurídico para a despesa.

Deve-se levantar ainda outra dificuldade. A empresa forneceu prestações e por isso deve ser paga, senão haveria enriquecimento indevido da colectividade. Assim, a empresa deverá embargar o juiz administrativo para fazer reconhecer o seu crédito, a menos que uma nova deliberação da colectividade regularize a situação de forma aleatória, votando um concurso de regularização. Este poderá, por seu turno, ser anulado e tornar o ordenador responsável de delito de favoritismo.

Do mesmo modo, o artigo 39 do CCP interdita qualquer inicio de execução das prestações, antes da notificação do concurso, salvo em caso de urgência, p.ex., em matéria de defesa, a fim de manter a continuidade do serviço público[119].

Fora estes casos, qualquer inicio de execução das prestações antes da notificação será considerado abusivo e como tal sancionado[120], pois com muita frequência esta atitude não é mais do que a consequência de uma falta total de lançamento em concorrência prévia, com todos os efeitos financeiros que daí resultam[121].

Seja como for, a requisição tem como objectivo regularizar uma

[118] Tribunal de Contas, op. Cit., p. 269 e 270.
[119] TDOF, 27 de Novembro de 1991, *Bonn, du Pré de Saint-Maur, Lebon*, 1991, p. 638.
[120] TDOF, 15 de Dezembro de 1993, A e B, *Lebon*, p.536.
[121] TDOF, 22 de Maio de 1990, *Georges, Lebon*, p. 521.

situação contabilística, e não subtrair o contabilista às suas responsabilidades, pois este não deve incitar o ordenador a requisitá-lo, independentemente da sua qualidade, já que a lei de Janeiro de 1993 submete os eleitos encarregados de funções executivas à jurisdição do tribunal de disciplina orçamental e financeira[122].

Para escapar à rigidez, tanto do Código dos concursos como do da contabilidade pública, alguns ordenadores pensam poder desdobrar o pagamento ao longo do tempo.

— **O pagamento por anuidades.** Os artigos 175 e 350 do CCP proíbem o pagamento fraccionado, salvo em casos excepcionais e transitórios, quando nenhum outro modo de pagamento seria possível. Neste caso, a autorização é dada por despacho conjunto de quatro ministros. Mas será esta compatível com o principio da livre administração das colectividades locais?

Esta modalidade de pagamento é temporária, ou seja, enquanto se espera a possibilidade de regressar a meios mais tradicionais.

Todavia, a doutrina é quase unânime em dizer que esta regra é assim por razões económicas, técnica e evidentemente financeiras, 'abertamente violada com o acordo de todos os interessados e sem que se tente alterá-la'[123]. Tratar-se-ia então de uma interdição relativa que a vontade comum das partes poderia descartar[124].

O Conselho de Estado sempre considerou os concursos pagáveis por anuidade s como empréstimos, o que necessitava da autorização da autoridade de tutela, até ao advento das leis de descentralização.[125]

Surge um outro problema relativamente ao pagamento diferido: trata-se do pagamento directo dos subtraentes, no âmbito de um concurso de empresas de obras públicas (CEOP).

O pagamento directo parece pouco compatível com o acerto por anuidades. Se a colectividade escolheu esta forma de concurso, é para diferir os pagamentos. Por conseguinte, se a empresa principal transfere uma parte das operações para os subtraentes acordados pelo mestre de obras,

---

[122] Lei 93-122 de 29 de Janeiro de 1993 sobre a prevanção da corrupção, artigo 78, *JO*, 30 de Janeiro de 1993.

[123] R.DRAGO, O contrato administrativo actualmente, *Direitos*, nº 12, 1990, p.121.

[124] P.TERNEYRE, Uma nova técnica de financiamento privado das obras públicas colectivas: o CEOP, *Mélanges J.-M. Auby*, p.332.

[125] *Le Moniteur*, 14 de Novembro de 1986.

poder-se-á retirar benefício ? Se nos referirmos à lei de 1975, que é de ordem pública, ou os subtraentes são pagos directamente, ou o recurso a este modo de execução dos trabalhos se torna impossível.

Do mesmo modo, o relatório Bernard preconiza uma alteração da lei de 1975 para incitar os subtraentes a renunciar ao pagamento director no âmbito de um CEOP. Para o fazer, a entrega de uma caução por um estabelecimento de credito seria uma garantia de pagamento para os subtraentes[126]. Seja como for, o pagamento diferido e o pagamento desdobrado no tempo em função do adiantamento dos trabalhos são diferentes. Todavia, a lei de 1975 sobre a superintendência da obra pública (SOP) autoriza o pagamento diferido sob condições específicas.

A lei do SOP permite que um mestre de obras conclua um concurso mas é um terceiro que vai procurar os fundos necessários e pagar aos titulares, sendo este mandatário remunerado por uma renda anual paga pela colectividade pública.

O CE interpreta o artigo 3-5 da lei SOP de forma extensiva, pois admite a possibilidade de dar um mandato financeiro completo para procurar os capitais e pagar às empresas. Não obstante, apenas as colectividades mencionadas na lei podem beneficiar com um tal mandato, e por isso as empresas estão excluídas[127].

Um outro problema, relativo à imputação contabilística das somas abonadas a título de renda, ainda não foi resolvido. Tratar-se-á de uma despesa da secção de funcionamento ou de investimento [128]? Porquanto o pagamento das anuidades não tenha sido terminado, poderemos considerar o investimento como propriedade da colectividade?

Além disso, para respeitar a regra do serviço feito, o pagamento da renda deverá ser efectuado quando as prestações forem realizadas. De qualquer modo, será necessário diferenciar o pagamento dos trabalhos de construção ou de renovação, do pagamento da renda aferente a uma manutenção que ressalta da secção de funcionamento.

O relatório Bernard sugere assim alterar o artigo 350 do CCP. Em caso de concurso de 'construção-manutenção', a remuneração do titular poderá ser paga pelo intermédio de uma renda anual[129].

---

[126] O relatório Bernard foi comentado em *O Monitor das obras públicas*, 8 de Abril de 1994, p.34.

[127] L.RICHER; A opinião do CE relativa ao CEOP, *CJEG*, Dezembro de 1992, p. 517.

[128] Rel do Tribunal de Contas, 1993, p.219.

[129] *le Moniteur*, 8 de Abril de 1994, p. 35.

De momento, e no âmbito de um CEOP, poderá a colectividade recuperar o IVA pago pelo·titular aquando das operações de investimento ?

O artigo primeiro do decreto de 6 de Setembro de 1989 dispõe que as despesas elegíveis para o fundo de compensação do IVA são as despesas reais de investimento que são contabilizadas na secção de investimento. Contudo, o texto exige que os investimentos tenham sido realizados quer pela colectividade quer por um mandatário. No âmbito de um concurso, as despesas são elegíveis para o fundo de compensação quaisquer que sejam as modalidades de pagamento.

Sucede o mesmo para um SOP, as despesas de investimento realizadas pelo mandatário para a colectividade local são elegíveis para o fundo de compensação do IVA.

No decurso da fase contabilística os controlos são permanentes, sendo a operação de pagamento propriamente dita o seu acabamento. Os contabilistas devem, mais que ninguém, velar pelo respeito das regras contabilísticas e orçamentais. Todavia, não estão isentos de erros pessoais ou de erros nos seus serviços, que comprometeriam a sua responsabilidade pecuniária. Assim, o juiz financeiro aplicará sanções com rigor.

B. Os atentados ao direito da contabilidade pública

O respeito dos processos de adjudicação e de execução dos concursos é meramente superficial, pois as sanções aferentes às violações apenas são ilusórias. Não sucede o mesmo para os contabilistas, que eles sim, são submetidos a sanções rigorosas iguais ao montante do seu erro (1.).

Assiste-se ao desenvolvimento de novas formas de mercado, à utilização de processos que mesmo sendo previstos, estão fora das normas enunciadas. O contabilista pode ser então, por intermédio do controlo contabilístico, o garante do respeito dos textos relativos aos concursos públicos (2.).

1. Os contabilistas: sanções dissuasoras.

Aquando da liquidação dos adiantamentos, dinheiros por conta e saldo dos concursos, os contabilistas devem estar particularmente atentos. A sua responsabilidade ficará comprometida por todas as violações das regras orçamentais e contabilísticas não desvendadas no controlo. Com efeito, os artigos 12 e 13 do decreto de 1962 dispõem que 'os contabilistas são obri-

gados a exercer o controlo da validade do crédito, em matéria de despesas, na exactidão dos cálculos de liquidação'.

Deste modo, pronunciam-se numerosos lançamentos de débito depois de o contabilista pagar os endossos, após excedência do montante inicial do concurso[130], sem que os documentos justificativos tenham sido fornecidos. O contabilista[131] não pode entrincheirar-se por trás da intangibilidade da dedução geral, pois 'deveria ter suspenso o pagamento e assinalar ao ordenador a não conformidade da dita dedução, a respeito do contrato assinado' entre as partes, a fim de descomprometer a sua responsabilidade[132].

Além disso, os justificativos devem estar em seu poder antes de qualquer pagamento, pois o controlo deve ser prévio e o juiz das contas rejeitará sistematicamente todos os documentos recebidos após pagamento[133].

Pode suceder que um contabilista pague quer uma despesa na ausência de qualquer dedução, não dispondo por conseguinte de nenhuma base de liquidação[134], quer duas vezes na mesma despesa, após cessação do crédito, por parte do titular do concurso[135].

Do mesmo modo, um contabilista não se pode valer, para justificar a não recuperação de uma soma indevidamente paga, da reparação judicial da empresa titular do concurso, porque o pagamento inicial não recuperável é o resultado da sua negligência[136].

Por conseguinte, se a prescrição prevista no artigo 30 da lei de 25 de Setembro 1948 não for atingida, o contabilista deverá reembolsaras somas pagas injustamente, somas que ganharão juros, conforme as circunstâncias, quer a partir do pronunciamento de julgamento de débito[137], quer a contar da data dos pagamentos irregulares[138].

O juiz mostra-se assim particularmente rigoroso com os contabilistas faltosos e pode contribuir com os seus controlos para o respeito do Código dos concursos públicos.

---

[130] TRC do Limousin, 27 Janeiro 1989, *Senhor H, Revista do Tesouro*, 1, p. 74.

[131] Tribunal de Contas, 24 Agosto 1988, ministro da Solidariedade; despachos, julgamentos das jurisdições financeiras, 1990, p.233.

[132] TRC da Lorena, 17 Novembro 1986, *Senhor H, Revista do Tesouro*, Janeiro de 1990, p.80.

[133] TRC do Limousin, 27 Janeiro 1989, *Senhor H, Revista do Tesouro*, Janeiro 1990, p.74.

[134] Tribunal de Contas, 21 Abril 1988, *M. Philip,* despachos do Tribunal, *Berger-Levrault*, 1990, p.53.

[135] TRC do Centro, 14 Abril 1992, *Demoiselle T, Revista do Tesouro,* Novembro 1992, p.751.

[136] TRC de Rhône-Alpes, 16 Março 1988, *Lhote,* julgamentos dos TRC, 1988, p. 154.

[137] TRC da Lorena, 17 Novembro 1986, *Senhor H, Revista do Tesouro*, Janeiro de 1990, p.80.

[138] TRC do Limousin, 27 Janeiro 1989, *Senhor H, Revista do Tesouro*, Janeiro 1990, p.74

2. O juiz financeiro, garante do direito dos concursos públicos

Para combater o recurso arbitrário aos concursos negociados[139] fraccionando artificialmente as comissões ou os trabalhos para escapar ao processo de adjudicação de concurso, o contabilista tem um papel essencial a desempenhar. De resto, as Câmaras regionais das contas, o Tribunal de Contas não hesitam a lançar em débito os contabilistas que teriam aceite pagar concursos deste género.

Até 1993, o Tribunal de Contas contentava-se em pedir aos contabilistas que velassem pela aplicação das disposições previstas nos artigos 123 e 321 do CCP.

Em despacho recente, o Tribunal de Contas lembrou que o contabilista estava obrigado a exercer controlos habituais, os quais passam pela produção dos justificativos previstos mas particularmente pelo decreto de 1988 na sua rubrica 405[140]. Esta prevê a apresentação de um concurso quando as prestações ultrapassam o limiar fixado pelo CCP[141]. Todavia, a rubrica é completada por um aditamento que especifica que é necessário 'tomar em consideração as comissões de natureza idêntica ou similar, no ano civil, a um mesmo fornecedor'. O juiz financeiro sublinhou que este texto era oponível ao contabilista. Mas o que significa a expressão 'de natureza idêntica ou similar'?

Para a Comissão central dos concursos, são aquelas que correspondem a uma mesma actividade profissional e, em caso de duvida, é necessário reportar-se à nomenclatura dos produtos, trabalhos e serviços.

Desde aí, o Tribunal de Contas estima que o contabilista deve adicionar todos os mandatos de pagamento assinados em beneficio de um mesmo fornecedor, durante o ano civil[142]. Contudo, no âmbito dos concursos por facturas, reais ou 'fictícios', o contabilista só pode conhecer a data de mandato, já que as comissões podem ser verbais.

Quanto ao pagamento dos mandatos aferentes a compras sucessivas, pode-se considerar ou que serão regulares desde que o limiar não tenha sido atingido, ou que, retroactivamente, estes mandatos se tornam ilegais,

---

[139] Artigos 103, 104 e 308 dp CCP.

[140] Tribunal de Contas, 1° Julho 1993, *M.B, RA,* n°277, p.23.

[141] O limiar está fixado em 700 000 F, artigos 104-I-10° e 308 do CCP, e o dos trabalhos por factura está fixado em 300 000 F ,artigos 123 e 321 do CCP.

[142] Tribunal de Contas, 1° Julho 1993, *M.B, RA,* n°277, p.23; TRC da Córsega, 15 Outubro 1992, *Senhor H, Revista do Tesouro,* n° 5, Maio 1993, p. 314.

já que poderia ter sido adjudicado um concurso . em definitivo, tudo dependerá das circunstâncias e das ilações desvendada pelo contabilista.

Para cobrir a irregularidade, após excedência do limiar, algumas colectividades decidem adjudicar um concurso de regularização para estarem *a posteriori* em conformidade com o CCP, ou seja, depois do serviço feito por uma empresa, a colectividade decide-se a lançar empresas em concorrência para continuar ou confirmar prestações em parte ou totalmente realizadas.

Estes concursos de regularização são censurados pelo juiz administrativo, pois se a Comissão central dos concursos estimar que no máximo, 'têm por único objecto permitir o acerto das somas devidas', continuam irregulares[143].

Assim, o tribunal administrativo de Nice, embargado pelo presidente no âmbito do controlo legal, anulou a deliberação do conselho municipal que 'autorizava o presidente da câmara a assinar um concurso inteiramente executado' em violação dos artigos 250 e 321 do CCP[144].

Do mesmo modo, o recurso a endossos não deve constituir um meio de subtrair a atribuição dos concursos à obrigação da concorrência, ou seja, os endossos só podem respeitar a trabalhos inerentes ao concurso inicial[145].

Quanto ao juiz financeiro, que não é o juiz da legalidade, poderá eventualmente contentar-se com a apresentação de um acto de natureza ilegal para justificar prestações por surgir, mas em caso algum para aquelas já executadas, pois os artigos 39 e 250 do CCP exigem a notificação dos concursos antes de qualquer começo de execução.

Seria então desejável que o CCP interditasse explicitamente esta prática. Em paralelo, o legislador deveria completar a lei de Janeiro de 1991, relativa à transparência dos concursos e sancionar os ordenadores responsáveis por estes atentados voluntários à concorrência e ao erário público. Com efeito, a colectividade pode sempre recorrer, sob certas condições, aos concursos por fatias condicionais ou títulos de comissão (art. 76 e 273 do CCP).

Quando um concurso irregularmente adjudicado tiver sido executado, o titular deve ser pago. Assim M.Fabre preconiza o recurso à transacção para

---

[143] TA Estrasburgo, 24 Fevereiro 1983, *Comuna de Fessenheim vs Lack e Cie*, 1052-82.

[144] TA Nice, 21 Dezembro 1993, *Presidente dos Alpes-Maritimes.*

[145] CE, 28 Julho 1995, *Presidente da região Ilha de França vs Sociedade de gerência Joana d'Arc*, desta *Revista*, 1996, nº2, p. 569.

que o fornecedor seja pago, caso não o tenha sido já mediante apresentação de facturas, sem que haja recurso ao concurso de regularização. A transacção do artigo 2044 do Código civil é uma convenção escrita pela qual as partes terminam um litígio dando por findo o processo, enquanto que, como já foi especificado, o concurso de regularização pode ter efeitos posteriormente à sua conclusão[146].

Claro, não é fácil conciliar a rigidez dos textos com o laxismo inerente à actividade económica. Demasiada rigidez pode colocar dificuldades na execução de concursos, e demasiado laxismo favorece a corrupção.

Mesmo que o direito dos concursos e o direito orçamental e contabilístico tenham cada qual o seu domínio específico de aplicação, a realidade prática faz com que interfiram um com o outro.

Mais exactamente, são as autoridades encarregadas do controlo e mais particularmente o contabilista e o juiz financeiro, que têm um papel essencial para velar pela boa aplicação, tanto do direito financeiro, o que parece evidente, como do direito dos concursos públicos. Com efeito, controlar a utilização do erário público passa igualmente por um controlo de gestão.

Assim, as autoridades financeiras tornaram-se as defensoras do direito dos concursos públicos, ainda que isto não baste.

É tempo de legislar a longo prazo, esquecendo as clivagens políticas no intuito de evitar suprimir disposições eficazes que a maioria anterior havia votado. Caso contrário, as democracias arriscam-se a cair na incerteza, mas a vontade política de lutar contra a corrupção será mesmo real ?

A eficácia passa pela definição e pelo reforço das sanções aplicáveis aos eleitos, funcionários, responsáveis económicos, culpados de corrupção, qualquer que seja a sua forma. Posto isto, é indispensável uma alteração às leis de descentralização a fim de criar ou de reforçar os controlos de qualquer natureza sobre as autoridades descentralizadas. Porém, os eleitores devem igualmente mostrar a sua aptidão e vontade de lutar contra a corrupção[147].

Face à crise das finanças públicas e por forma a resolver o problema do financiamento dos concursos públicos, assiste-se a um desenvolvimento dos CEOP, que somente resolvem de forma ilusória o financiamento dos concursos públicos.

---

[146] *RA*, nº 261, p.246.

[147] Os eleitos sancionados são cada vez mais vezes substituídos pelo seu cônjuge ou por um membro da família, o que lhes permite continuar a ter assento por interposta pessoa.

Deste modo, os equipamentos colectivos são pouco a pouco financiados pelo sector privado, quando a colectividade deveria conservar o domínio dos investimentos públicos.

Isto tem por consequência a restrição do campo de aplicação das regras do direito público[148].

Será então necessário flexibilizar as regras da contabilidade pública ? Parece por demais improvável. Pelo contrário, estas são uma garantia indispensável para salvaguardar o erário público que sofre as consequências da corrupção, sendo as 'comissões' pagas recuperadas por um aumento do preço dos concursos públicos.

A salvaguarda do investimento, do erário público, do respeito pelos grandes princípios económicos – liberdade, concorrência – passa por um reforço da legislação.

Contudo, ainda falta que as autoridades administrativas encarregadas da sua aplicação admitam o seu bom fundamento. É por isso necessário um grande esforço de informação e de simplificação.

Sem melhorias tangíveis, o juiz administrativo, o juiz financeiro, as autoridades administrativas independentes devem obter mais poder, meios, para combater eficazmente a corrupção e actuar de modo a que os concursos públicos, económica e socialmente indispensáveis, sejam executados tendo por único objectivo o interesse geral.

[148] R.CHAPUS, A administração e o seu magistrado, relatório do Conselho de Estado, 1991, p.259.

CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA RETRIBUTIVO DA FUNÇÃO PÚBLICA[1]

Por: *Manuel Freire Barros*[2]

[1] O presente trabalho serviu de base à exposição, seguida de debate, realizada no dia 19/6/98, na Faculdade de Direito de Lisboa, no âmbito do Curso de pós graduação em *Ciências Jurídico-Administrativas, na Cadeira de Direito da Função Pública*, correspondendo ao honroso convite da Coordenadora do Curso e Regente da Cadeira, Senhora Professora Doutora Maria da Glória Ferreira Pinto Dias Garcia.

[2] Mestre em Direito (Ciências Jurídico-Políticas), Director do Gabinete de Estudos da Direcção-Geral do Tribunal de Contas e Docente Universitário.

SUMÁRIO

1. Preliminares
2. Noção e âmbito do Sistema Retributivo
3. As componentes do Sistema
   3.1. A remuneração base
   3.2. As prestações sociais
   3.3. Os suplementos
4. Os descontos
5. Alguns reflexos do sistema retributivo no regime das carreiras
   a) Quanto à promoção
   b) Quanto à progressão
   c) Quanto à mobilidade
6. Considerações finais

Apêndices:

— Anexo I: Lista dos diplomas legais que regulam o sistema retributivo da Função Pública;

— Anexo II: Estruturas remuneratórias (Lista das escalas indiciárias integrantes do Sistema)

PRELIMINARES

1. PRELIMINARES

Pela resolução do Conselho de Ministros, de 19 de Novembro de 1986, foi constituída a *Comissão para o Estudo do Sistema Retributivo da Função Pública.*

Os trabalhos desta Comissão deram origem ao livro branco sobre os sistemas retributivos da função pública e a um relatório sobre as medidas correctivas.

Subsequentemente, no uso da autorização legislativa concedida pelas alíneas a), b) e c) do artº 15º da Lei nº 114/88, de 30 de Dezembro, surge o Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, estabelecendo os princípios gerais sobre remunerações da Função Pública e lançando, deste modo, os alicerces do actual sistema retributivo da Função Pública.

Atenta a sua natureza jurídica, este diploma legal consubstancia um verdadeiro ***decreto-lei de bases***, subordinando, pois, todos os diplomas legais em matéria remuneratória, salvo, naturalmente, os que forem emanados do Parlamento com a mesma força[1].

Este diploma de bases gerais tinha, declaradamente, por objectivos corrigir os manifestos desajustamentos existentes no sistema então vigente, adequá-lo ao novo quadro de exigência de conhecimentos requeridos ao funcionário público e harmonizá-lo com a nova situação de paridade tributária entre os funcionários e os restantes titulares de rendimentos por conta de outrém.

No que concerne à vertente remuneratória, aquele decreto-lei de bases gerais foi objecto de desenvolvimento pelo Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro, o qual, por sua vez, foi complementado e/ou alterado pelos Decretos-Leis nºs 393/89, de 11 de Dezembro, 204/91, de 7 de Junho, 420/91, de 29 de Outubro, 62/91, de 15 de Abril, e 137/92, de 16 de Julho.

2. NOÇÃO E ÂMBITO DO SISTEMA RETRIBUTIVO

O sistema retributivo da Função Pública corresponde ao conjunto formado por todos os elementos de natureza pecuniária ou outra que são ou podem ser percebidos, periódica ou ocasionalmente, pelos funcioná-

[1] Cfr. nº 2 do artº 112º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

rios e agentes por motivo da prestação de trabalho[2] e rege-se pelos diplomas legais identificados no anexo I ao presente trabalho.

No plano institucional, o sistema é aplicado pelos serviços e organismos de toda a Administração Pública (central, regional e local, incluindo os institutos públicos nas modalidades de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos) e aos serviços e organismos orgânica e funcionalmente dependentes da Presidência da República, da Assembleia da República e das instituições judiciárias[3].

No plano pessoal ou subjectivo, interpretando a expressão **Estado**, contida no artº 3º do Decreto-Lei nº 184/89, em sentido amplo, o sistema abrange o pessoal dos serviços e organismos de toda a Administração Pública cuja relação jurídica de emprego seja regulada pelo Direito Público, designadamente o pessoal das forças armadas e das forças de segurança, mas, quanto a este, com as adaptações decorrentes dos seus estatutos específicos[4].

3. AS COMPONENTES DO SISTEMA

O novo sistema retributivo assenta, exclusivamente, em três componentes típicas, a saber: *remuneração base*, *prestações sociais* e *suplementos remuneratórios*[5].

Do carácter exclusivista destas componentes resulta a proibição legal da atribuição de abonos a qualquer outro título[6].

Veremos, seguidamente, cada uma destas componentes.

3.1. A Remuneração Base

A remuneração base (ilíquida) é definida em função de escalas indiciárias, sendo admitidos três tipos de escalas[7]: a escala das car-

---

2 Cfr. artº 13º do Decreto-Lei nº 184/89.
3 Cfr. artº 2º do Decreto-Lei nº 184/89.
4 Cfr. nº 2 do artº 3º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho.
5 Cfr. nº 1 do artº 15º do Decreto-Lei nº 184/89.
6 Cfr. nº 2 do artº 15º do Decreto-Lei nº 184/89.
7 Cfr. nº 1 do artº 16º do Decreto-Lei nº 184/89.

reiras de regime geral e de regime especial, a escala dos cargos dirigentes e as escalas dos corpos especiais[8] [9].

Cada escala indiciária contém a totalidade dos índices relativos aos cargos que integra, não pode ser estruturada de modo percentual a outras escalas e integra quatro elementos estruturantes[10]:

- A categoria;
- O escalão salarial;
- O índice remuneratório;
- O índice 100.

A remuneração base mensal ilíquida de uma dada categoria é definida em função de três variáveis:

⇒ O escalão salarial correspondente à categoria;
⇒ O índice remuneratório atribuído ao escalão;
⇒ O índice 100 vigente em cada momento[11].

Assim, uma categoria situada no 3° escalão salarial, a que está atribuído o índice remuneratório 760 e em que o índice 100 vigente é de 55

---

[8] Estão integradas em corpos especiais as carreiras diplomática, dos militares dos três ramos das Forças Armadas, das forças e serviços de segurança, docentes, de investigação científica, médicas, de enfermagem, de técnicos de diagnóstico e terapêutica, de bombeiros e de inspecção de alto nível (cfr. artº 16º, nºs 2 e 3, do Decreto-Lei nº 184/89), bem como os cargos dirigentes e as carreiras de auditor e consultor dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas (cfr. artº 30º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto) e os cargos dirigentes e a carreira técnica superior de inspecção da Inspecção-Geral da Educação (cfr. artº 21º do Decreto-Lei nº 271/95, de 23 de Outubro na redacção introduzida pela Lei nº 18/96, de 20 de Junho.

[9] As escalas indiciárias das carreiras de regime geral e especial, dos cargos dirigentes e dos corpos especiais são as constantes do anexo II ao presente trabalho.

[10] De acordo com o artº 14º do Decreto-Lei nº 184/84, de 2 de Junho, o sistema retributivo da Função Pública deve estruturar-se com base em princípios de equidade interna e externa. A primeira visa garantir a proporcionalidade entre as responsabilidades de cada cargo e as correspondentes remunerações, por um lado, e a harmonia remuneratória entre os diversos cargos, por outro. A equidade externa visa o equilíbrio relativo da remuneração de cada função no contexto do mercado de trabalho. Sendo de realçar a importância de tais princípios, não poderemos, contudo, deixar de lamentar que nunca tenham sido divulgados os estudos que serviram de base à estruturação das escalas indiciárias operada pelo Decreto-Lei nº 353-A/89. Igualmente se lamenta que as portarias de actualização anual não evidenciem os estudos que permitam aferir objectivamente a observância daqueles dois princípios.

[11] De acordo com o nº 2 do artº 4º do Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro, que é um desenvolvimento das bases gerais contidas no Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho, o valor inicial do índice 100 da escala indiciária para as carreiras de regime geral e de regime especial e da escala indiciária para os cargos dirigentes foi estabelecido pela Portaria nº 904-A/89, de 16 de Outubro, da autoria do Primeiro-Ministro e do Ministro das Finanças.

300$00, auferirá a remuneração base de 420 280$00, correspondente ao produto da multiplicação do índice 760 por 55 300.

Em obediência ao disposto no artº 20º do Decreto-Lei nº 184/89 e no nº 3 do referido Decreto-Lei nº 353-A/89, o índice 100 é objecto de actualização anual, mediante Portaria do Ministro das Finanças, no quadro da negociação colectiva [12].

Actualmente, o valor do índice 100 da escala indiciária para as carreiras de regime geral e especial é de 55 300$00, de acordo com a Portaria nº 29-A/98, de 16 de Janeiro.

Note-se, por último, que a remuneração base ilíquida é constituída pela remuneração de categoria e pela remuneração de exercício.

A remuneração de categoria é igual a cinco sextos da remuneração base, acrescida dos suplementos que se fundamentem em incentivos à fixação em zonas de periferia e em transferência para localidade diversa que confira direito a subsídio de residência ou outro.

A remuneração de exercício é igual a um sexto da remuneração base, acrescida dos suplementos diferentes dos anteriormente referidos a que haja lugar[13].

Esta distinção é relevante, visto que há situações previstas na lei (e só nestas) que dão origem à perda do direito à remuneração de exercício[14].

---

[12] Note-se que a actualização salarial dos cargos dirigentes obedece ao disposto no Decreto-Lei nº 383-A/87, de 23 de Dezembro, *ex vi* do disposto no nº 5 do artº 4º do Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro. De acordo com aquele diploma legal o valor do índice 100 corresponde à remuneração base mensal do cargo de director-geral, correspondendo 85% daquele valor ao cargo de subdirector-geral, 80% ao de director de serviços e 70% ao de chefe de divisão. Actualmente, o valor do índice 100 das escalas salariais dos cargos dirigentes é de 601 545$00, de acordo com a actualização operada pelo nº 2 da Portaria nº 29-A/98, de 16 de Janeiro.

[13] Cfr. artº 5º do Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

[14] Como ocorre, por ex., durante ao primeiros 30 dias de baixa por motivo de doença, de acordo com o disposto no nº 2 do artº 27º do Decreto-Lei nº 497/88, de 30 de Dezembro.

3.2. As Prestações Sociais

As prestações sociais são constituídas pelo abono de família, pelas prestações complementares de abono de família[15], pelo subsídio de refeição[16], pelas prestações da acção social complementar[17] e pelo subsídio por morte[18].

São prestações complementares de abono de família, além de outras previstas na lei, as seguintes: subsídio de casamento, subsídio de nascimento, subsídio de aleitação, abono complementar a crianças e jovens deficientes, subsídio de educação especial, subsídio mensal vitalício e subsídio de funeral[19].

3.3. Os Suplementos

Os suplementos são a terceira das apontadas componentes do sistema retributivo, constituem acréscimos remuneratórios e podem ser de duas espécies.

Os da primeira espécie assumem natureza funcional, visto que só podem ser atribuídos em função de particularidades específicas da prestação de trabalho, e estão sujeitos aos princípios da tipicidade e do *numerus clausus*, na medida em que devem corresponder a um dos tipos taxativamente previstos na lei[20].

Os da segunda espécie revestem carácter compensatório, visto que só podem ser atribuídos por compensação de despesas realizadas por motivos de serviço e podem revestir um dos tipos exemplificativamente previstos na lei[21] ou qualquer outro.

A criação, o regime e as condições de atribuição de cada suplemento são estabelecidos, casuisticamente, em decreto-lei, como decorre do nº 3 do artº 19º do Decreto-Lei nº 184/89, razão pela qual não existe um regime jurídico comum regulador dos suple-

---

[15] O regime do abono de família e prestações complementares encontra-se regulado no Decreto-Lei nº 133-B/97, de 30 de Maio.

[16] O regime do subsídio de refeição encontra-se regulado no Decreto-Lei nº 57-B/84, de 20 de Fevereiro.

[17] O regime das prestações da acção social complementar encontra-se regulado nos Decretos-Leis nºs 194/91, de 25 de Maio, e 212/96, de 20 de Novembro.

[18] O subsídio por morte encontra-se regulado no Decreto-Lei nº 223/95, de 8 de Setembro.

[19] Cfr. artº 18º do Decreto-Lei nº 184/89 e artigos 8º a 10º do Decreto-Lei nº 353-A/89.

[20] Cfr. nº 1 do artº 19º do Decreto-Lei nº 184/89.

[21] Cfr. nº 2 do artº 19º do Decreto-Lei nº 184/89.

mentos, salvo no que respeita, como se viu, à definição dos pressupostos da sua criação.

4. OS DESCONTOS

Sobre as remunerações ilíquidas devidas pelo exercício das funções públicas abrangidas pelo sistema retributivo que estamos analisando incidem dois tipos de descontos: os descontos obrigatórios e os descontos facultativos. São obrigatórios os que resultam de imposição legal e são facultativos os que, uma vez permitidos por lei, dependem de autorização expressa do titular do direito à remuneração. Os descontos são efectuados directamente, mediante retenção na fonte[22].

Note-se, ainda, que a falta de efectivação ou retenção indevida dos descontos obrigatórios constitui infracção financeira punível com multa, nos termos da alínea c) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - LOPTC)[23].

São descontos obrigatórios o IRS, as quotas para a aposentação e sobrevivência, as quotizações para a ADSE, o imposto do selo e a renda de casa pertencente ao Estado (as chamadas casas de função), nos casos previstos na lei. O regime dos descontos consta da legislação específica das matérias a que respeitam[24].

Entre outros previstos na lei, são legalmente permitidos como descontos facultativos as quotizações para cofres ou caixas de previdência, as quotizações sindicais e os prémios de seguros de doença ou de acidentes pessoais, de seguros de vida e complementos de reforma e planos de poupança-reforma.

---

[22] Cfr. artº 13º do Decreto-Lei nº 353-A/89.

[23] A multa tem como limite mínimo metade do vencimento líquido mensal e como limite máximo metade do vencimento líquido anual dos responsáveis ou, quando estes não percebam vencimento, a correspondente remuneração de um director-geral. Se a infracção for cometida com dolo o limite mínimo da multa é igual a um terço do limite máximo. Se for cometida com negligência o limite máximo será reduzido a metade (cfr. nºs 2 a 4 do artº 65º da LOPTC). A aplicação destas multas é da competência do Tribunal de Contas em sede de efectivação da responsabilidade financeira (cfr. artºs 1º, nº 1, 57º, 58º, 70º, 79º e 89º a 95º da LOPTC).

[24] Cfr. artº 14º do Decreto-Lei nº 353-A/89.

5. ALGUNS REFLEXOS DO SISTEMA RETRIBUTIVO NO REGIME DAS CARREIRAS

a) Quanto à promoção

A promoção à categoria superior dentro de cada carreira está condicionada à verificação cumulativa de quatro pressupostos, a saber[25]: existência de lugar vago na categoria superior; realização de concurso de recrutamento e selecção[26]; prestação de serviço na categoria imediatamente inferior durante o período de tempo legalmente relevante para cada carreira[27]; classificação de serviço no período relevante para a promoção, nos termos da lei[28].

Salvo no que respeita às carreiras com dotação global de lugares, a Administração está vinculada à abertura de concurso de acesso com vista à promoção de pessoal, sempre que se verifiquem, cumulativamente, três pressupostos: — existência de, pelo menos, três vagas na mesma categoria de uma dada carreira; existência de candidatos àquelas vagas que reúnam os requisitos legais para a promoção; existência de dotação orçamental apta a suportar os encargos resultantes da promoção[29].

Diferentemente do que ocorria na vigência das pristinas escalas remuneratórias alfabéticas, de acordo com o actual sistema retributivo, a promoção à categoria superior faz-se, em regra, mediante a colocação do funcionário no escalão 1 da categoria de promoção.

Porém, sempre que já aufira remuneração igual ou superior à do escalão 1 da categoria de promoção[30], o funcionário é colocado no es-

---

[25] Cfr. nº 1 do artº 16º do Decreto-Lei nº 353-A/89.

[26] O regime geral do procedimento concursal da Função Pública, encontra-se regulado no Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 215/95, de 22 de Agosto, no que respeita à Administração Central, e no Decreto-Lei nº 52/91, de 25 de Janeiro, no que se refere à Administração Local. Porém, no dia 10 de Agosto entrará em vigor o novo regime aprovado pelo Decreto-Lei nº 204/98, de 11 de Julho, publicado já depois de concluído o presente trabalho.

[27] O regime geral das carreiras da Função Pública encontra-se regulado no Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho, com as alterações introduzidas pelo 265/88, de 28 de Julho.

[28] Actualmente, o regime geral da classificação de serviço aplicável aos funcionários da Administração Central encontra-se regulado no Decreto Regulamentar nº 44-B/83, de 1 de Junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar nº 40/85, de 1 de Julho.

[29] Cfr. nºs. 2 e 3 do artº 16º do Decreto-Lei nº 353-A/89.

[30] Facto que ocorre vulgarmente, dado que, além da promoção, que se verifica na vertical, o funcionário progride, ainda, horizontalmente, mediante o decurso de módulos de tempo que originam a mudança de escalão. Neste sentido, cfr. artº 19º do Decreto-Lei nº 353-A/89.

calão desta categoria a que corresponda o índice superior mais aproximado daquele que detinha na categoria de origem, desde que daí resulte um impulso salarial igual ou superior a 10 pontos. No entanto, se tal impulso for inferior, então a promoção faz-se mediante a colocação do funcionário no escalão seguinte da estrutura da categoria a que é promovido[31].

b) Quanto à progressão

Para além do direito à promoção, que, como vimos, consiste na passagem à categoria imediatamente superior dentro de cada carreira, o funcionário, tem ainda direito à progressão. Esta traduz um autêntico prémio de antiguidade, substituindo as antigas diuturnidades, operando na horizontal mediante a mudança de escalão.

Para tal efeito, as categorias de cada carreira são estruturadas em escalões, que na sua máxima amplitude variam de 1 a 10.

Em regra, a mudança de escalão resultante de progressão depende da verificação de dois pressupostos: i) permanência no escalão imediatamente inferior durante um dado módulo de tempo (4 anos nas carreiras horizontais e 3 nas carreiras verticas); ii) serviço prestado nos anos relevantes para a progressão classificado, no mínimo, de regular[32] [33].

A progressão é automática e oficiosa, razão pela qual não depende de requerimento do interessado, recaindo sobre a Administração o dever de promover, espontaneamente, o procedimento atinente à mudança do escalão. O direito à remuneração pelo escalão resultante da progressão vence-se no dia 1 do mês seguinte ao da verificação dos respectivos pressupostos dependendo o seu abono, apenas, da confirmação da verificação da existência dos pressupostos legais pelo dirigente máximo do respectivo serviço ou organismo[34].

---

[31] Cfr. artº 17º do Decreto-Lei nº 353-A/89.

[32] Cfr. artº 19º do Decreto-Lei nº 353-A/89.

[33] Trata-se de uma bitola extremamente baixa, se se tiver em conta que o serviço pode ser classificado com uma das seguintes menções qualitativas ordenadas de forma crescente do seu valor: *Não satisfatório; Regular; Bom; Muito bom* (cfr. artº 9º do Decreto Regulamentar nº 44-B/83, de 1 de Junho).

[34] Cfr. artº 20º do Decreto-Lei nº 353-A/89.

c) **Quanto à mobilidade**

Podemos distinguir entre mobilidade funcional e mobilidade profissional.

A mobilidade funcional permite o movimento de efectivos entre os diversos serviços e organismos da Administração Pública e pode ser intra ou interdepartamental, conforme ocorra entre serviços de um mesmo departamento ministerial ou entre departamentos diferentes. Concomitantemente, a mobilidade pode, ainda, operar a movimentação de pessoal entre serviços e/ou pessoas colectivas públicas situados em diferentes pontos do território, caso em que poderá assumir a designação de mobilidade territorial[35].

Para além do concurso, que aqui não importa considerar, visto que se prende com a promoção, já acima analisada, são instrumentos da mobilidade funcional a permuta, a transferência, o destacamento e a requisição[36].

A mobilidade profissional opera, em regra, a mudança de carreira, podendo distinguir-se entre *reclassificação e reconversão profissionais*[37], por um lado, e *intercomunicabilidade*, por outro.

Face ao que ora nos ocupa, assume especial acuidade a intercomunicabilidade, também designada, por vezes, por mobilidade entre carreiras, que no âmbito do sistema retributivo reveste especiais características de regime, conforme se pode comprovar pelo artº 18º do Decreto-Lei nº 353-A/89, que tem suscitado algumas controvérsias interpretativas.

Vejamos, então, com mais pormenor, o regime da intercomunicabilidade de carreiras previsto no nº 1 daquele preceito legal.

A intercomunicabilidade pode ser horizontal ou vertical.

A intercomunicabilidade horizontal traduz-se na mudança operada entre carreiras integradas no mesmo grupo de pessoal e, entre outros requisitos que aqui não interessam, exige a existência de identidade

---

[35] Sobre o regime especial da mobilidade de funcionários entre a Administração local e a Administração central, cfr. o Decreto-Lei nº 175/98, de 2 de Julho.

[36] Sobre o regime da permuta, transferência, destacamento e requisição cfr. Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro.

[37] Sobre o regime da reclassificação e da reconversão profissionais, cfr. artº 30º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro.

ou afinidade entre os conteúdos funcionais previstos para cada uma das carreiras[38].

A intercomunicabilidade vertical traduz-se na mudança operada entre carreiras integradas em grupos de pessoal diferentes e, entre outros requisitos que aqui não importa considerar, exige que tais carreiras se insiram na mesma área funcional[39].

A intercomunicabilidade (seja vertical seja horizontal) nunca é uma promoção. Com efeito, um dos requisitos da intercomunicabilidade é a **correspondência** (ou **coincidência**) de vencimentos entre a categoria de origem e a categoria de acesso da carreira onde se pretende efectivar a intercomunicabilidade e nisso se distingue de uma verdadeira promoção, que implica, esta sim, sempre, e necessariamente, um acréscimo remuneratório.

Mais complexa parece apresentar-se a matéria relativa à intercomunicabilidade vertical, cuja relação de **correspondência** ou **coincidência** remuneratória **necessária** resulta, claramente, do disposto no artº 17º, nº 1, alínea a) do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho, que seguidamente se transcreve:

> *"1 — Quaisquer funcionários possuidores das habilitações literárias exigidas podem ser opositores a concurso para lugares de* ***categoria de acesso*** *de carreiras de um grupo de pessoal diferente, desde que:*
>
> *a) ao lugar a que se candidatem corresponda, na estrutura dessa carreira,* ***letra de vencimento igual*** *ou imediatamente superior,* ***quando não se verifique coincidência de letra;***
>
> *b) Se trate de carreiras inseridas na mesma área funcional."*

Como se pode verificar, a determinação da categoria da nova carreira era feita a partir duma relação remuneratória assente na regra da necessária **coincidência** ou **igualdade** de letras de vencimento. Excepcionalmente, porém, a letra do lugar a que o interessado se can-

[38] Cfr. artº 16º do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho.
[39] Cfr. artº 17º do Decreto-Lei nº 248/85, de 15 de Julho.

didatasse poderia ser imediatamente superior à da categoria de origem se entre esta e aquela não fosse legalmente possível encontrar coincidência. Portanto, a **paridade** ou **igualdade** remuneratória entre as categorias surge como condição regra da intercomunicabilidade vertical.

Todavia, a estrutura remuneratória **alfabética** foi substituída pela estrutura **indiciária,** nos termos do novo regime previsto no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro. No que respeita às intercomunicabilidades, a compatibilização entre a anterior estrutura alfabética e a actual estrutura indiciária está expressamente consignada no artº 18º deste diploma legal, sendo especialmente relevante para a análise da questão em apreço os seus nºs. 1 e 2 que seguidamente se transcrevem:

> *"1 — **Para efeitos de determinação da categoria da nova carreira** nos casos de intercomunicabilidade horizontal ou vertical (...), **a relação de natureza remuneratória legalmente fixada** estabelece-se entre os **índices remuneratórios** correspondentes **ao escalão da categoria em que o funcionário se encontre** e **o escalão 1 da categoria da nova carreira.***
>
> *2 — Nos casos referidos no número anterior, a integração da nova carreira faz-se em escalão a que corresponda:*
>
> *a) O mesmo índice remuneratório;*
>
> *b) Na falta de coincidência, o índice superior mais aproximado na estrutura da categoria."*

Nestes termos, o nº 1 estabelece a regra a partir da qual se deve determinar a categoria da nova carreira, enquanto o nº 2 consigna a regra a partir da qual se deve determinar o escalão da categoria da nova carreira.

A necessidade deste regime de compatibilização resulta fundamentalmente do seguinte:

Antes da vigência do actual sistema remuneratório, a cada categoria correspondia uma única posição salarial, aferida por uma letra duma escala salarial alfabética.

Com o novo regime, a cada categoria passa a corresponder uma pluralidade de posições salariais em função de escalões a que correspondem índices salariais legalmente estabelecidos, facto que implicará duas fases consecutivas de operações com vista à completa efectivação da intercomunicabilidade vertical:

i) Na primeira fase há que determinar qual é a categoria da nova carreira a cujo provimento o interessado se poderá candidatar, o que se alcançará por aplicação do nº 1 do citado artº 18º.

ii) Na segunda fase há que proceder à integração no adequado escalão da nova categoria e carreira, o qual será determinado em função do índice remuneratório que o interessado detenha na categoria de origem e se alcançará por aplicação das regras contidas no nº 2 do citado artº 18º.

Passemos, pois, à aplicação concreta dos nºs. 1 e 2 do preceito em causa.

Já vimos que a lei reguladora da intercomunicabilidade vertical (artº 17º do Decreto-Lei nº 248/85) **fixa uma dada relação de natureza remuneratória entre a categoria de origem e a categoria da nova carreira**. Tal relação não só não é alterada pelo Decreto-Lei nº 353-A/89 como até é expressamente pressuposta pelo nº 1 do seu artº 18º, quando adopta, na sua previsão, a expressão **"(...) relação de natureza remuneratória legalmente fixada (...)".**

Vimos, também, que se trata de uma **relação de igualdade ou de coincidência de vencimentos,** estabelecida a partir da consideração das letras de vencimento da categoria de origem e da categoria da nova carreira onde se possa efectivar a intercomunicabilidade. E vimos que a existência de uma relação de **paridade** ou **igualdade** remuneratória é condição regra da intercomunicabilidade vertical.

Neste contexto, o que o nº 1 do artº 18º do Decreto-Lei nº 353-A/89 vem estatuir, com carácter inovatório, é que **a dita relação remuneratória** (que continua a ser relevante para a determinação da categoria da nova carreira) **passa a estabelecer-se entre os índices remuneratórios do escalão 1 da categoria de origem,** por um lado, **e o escalão 1 da categoria da nova carreira,** por outro. O nº 2 visa tão só determinar a correspondente remuneração mediante a identificação do escalão de integração.

Aqui chegados, vamos agora tentar aplicar as regras do citado artº 18º a um caso prático, isto é, vamos determinar, numa primeira fase, qual a categoria da carreira técnica superior a que poderá candidatar-se um indivíduo provido na carreira técnica (técnico especialista integrado no escalão 3 — índice 465) e, numa segunda, qual o escalão de integração na nova categoria e carreira.

Assim, tendo em conta a escala salarial da carreira técnica, prevista no anexo I a que se refere o nº 1 do artº 21º do Decreto-Lei nº 353-A/89, temos que o índice remuneratório correspondente ao escalão 1 da categoria de técnico especialista é o **índice 440**.

Ora, sendo a relação remuneratória da intercomunicabilidade vertical uma **relação de igualdade ou de coincidência**, a primeira operação cuja realização se impõe é a da identificação da categoria da carreira técnica superior que tenha no escalão 1 um índice remuneratório igual àquele, i.e. **o índice 440.**

Tendo em conta a escala salarial da carreira técnica superior, constante do mencionado anexo I, temos que o **índice 440** corresponde ao escalão 1 da **categoria de técnico superior de 1ª classe** e não aparece (como não poderia aparecer) no escalão 1 de qualquer outra categoria desta carreira.

Estaria, assim, encontrada a categoria da carreira técnica superior a cujo provimento se poderia candidatar um técnico especialista: — **a categoria de técnico superior de 1ª classe.**

Aqui chegados, i. é., determinada que foi a categoria da nova carreira, é altura de passar à segunda das apontadas fases, ou seja, à determinação/identificação do escalão de efectiva integração naquela categoria da carreira técnica superior. Trata-se, pois, de aplicar agora o nº 2 do artº 18º citado.

De acordo com a alínea a) deste preceito, a integração na nova carreira deve ser feita em escalão (da categoria determinada nos termos do nº 1, obviamente) a que corresponda o mesmo índice remuneratório que o funcionário já detém na categoria de origem. Só na falta de coincidência de índices se poderá, pois, aplicar a alternativa da alínea b), adoptando o índice superior mais aproximado na estrutura da categoria (determinada nos termos do nº 1, repete-se).

Assim, atendendo ainda ao mencionado anexo I, verifica-se que o índice da categoria de origem (465) também existe na categoria de técnico superior de 1ª classe, correspondendo ao seu escalão 3, facto

que implicaria a aplicação da regra da referida alínea a), visto que estaríamos perante uma coincidência de índices remuneratórios.

Posto isto, poder-se-ia concluir que, uma vez reunidos todos os pressupostos da intercomunicabilidade vertical de um técnico especialista (escalão 3, índice 465) para a carreira técnica superior, tal intercomunicabilidade só poderia realizar-se para a categoria de técnico superior de 1ª classe (escalão 3, índice 465).

Notamos agora com mais nitidez que do regime que vimos analisando emerge o já aludido **princípio da paridade ou coincidência remuneratória necessária,** que é uma das condições regra da intercomunicabilidade vertical.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O actual sistema retributivo, baseado em escalas salariais indiciárias, pôs termo ao anacrónico sistema remuneratório assente na escala alfabética, sem, todavia, evidenciar, de forma objectiva, a sua equidade interna e externa.

Erigido com vista a corrigir os manifestos desajustamentos do velho sistema e operar uma adequada actualização face a um novo quadro de exigência de conhecimentos requeridos ao funcionário público no contexto dos novos e exigentes desafios decorrentes da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, o novo (e actual) sistema retributivo da Função Pública, volvidos pouco mais de sete anos sobre a sua implantação, permite, desde já, alinhar duas ordens de conclusões:

Primeira: foram eliminados os desajustamentos do velho sistema, mas surgiram os desajustamentos do novo. A prová-lo temos um sem número de carreiras, umas ditas de regime geral, outras, de regime especial, acompanhadas de inúmeras constelações de categorias avulsas e de um séquito de corpos ditos especiais, todas repartidas por um sem número de diplomas legais[40].

Segunda: a Administração Pública não só não conseguiu suster a saída do pessoal técnico mais qualificado como não conseguiu atrair novos técnicos de elevada qualificação.

---

[40] No alinhamento deste nosso breve trabalho detectámos cerca de 180 diplomas legais, que são os constantes do anexo I. Contudo, se alguma certeza poderemos ter neste domínio, é a de que tal número peca por defeito e todos os dias se desactualiza.

A atestá-lo, atente-se no recente Recenseamento Geral da Função Pública, donde se respigam os seguintes dados:

— A média etária na Administração Central é de 41 anos, contando com os Ministérios da Defesa e da Administração Interna. Porém, sem estes dois Ministérios (que integram o pessoal mais jovem das formas armadas e de segurança), a média sobe para 44 anos.

— A média etária da Administração Local é de 42 anos. No total da Administração Pública a média situa-se nos 42 anos.

Por outro lado, e quanto aos índices relativos à qualificação, os números são ainda mais preocupantes:

— Na Administração Central foram recenseados 146 200 trabalhadores habilitados com licenciatura, o que corresponde a 28%. Porém, tais valores são enganadores. Com efeito, se daquele número deduzirmos os 82 027 docentes ligados ao Ministério da Educação e os 23 365 médicos vinculados ao Ministério da Saúde, o número global de licenciados baixa drasticamente para 40 808. E da totalidade dos apontados licenciados, apenas 1% se encontra habilitado com o grau de Mestre e 1% com o grau de Doutor.

— Na Administração Local o panorama é bem mais sombrio: apenas 6 516 licenciados (6%), dos quais apenas 464 são Mestres e 176 são Doutores[41].

Que fazer, perante tal quadro?

Não tenho a resposta. Ela é um desafio lançado ao saber interdisciplinar.

Porém, uma coisa é certa: a adequada reforma do actual sistema retributivo, assente numa verdadeira equidade interna e externa, é um dos instrumentos necessários à mudança, rumo à qualificação e à fixação dos quadros técnicos da Administração Pública.

---

[41] Cfr. *Recenseamento Geral da Função Pública,* Notas do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública e da Modernização Administrativa distribuídas no *Fórum 2 000,* Fundação Gulbenkian, Julho de 1998.

ANEXO I

Lista dos diplomas legais que regulam o sistema retributivo da Função Pública[1]:

DIPLOMA
SUMÁRIO

Decreto-lei nº 184/89, de 2 de Junho — Estabelece princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública.

Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro — Estabelece regras sobre o estatuto remuneratório dos funcionários e agentes da Administração Pública e a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias de regime geral e especial e dos cargos dirigentes

Portaria nº 904-A/89, de 16 de Outubro — Fixa o valor do índice 100 de cada uma das escalas salariais

Portaria nº 904-B/89, de 16 de Outubro — Actualiza a tabela de remunerações base dos funcionários e agentes da Administração Pública e dos organismos de coordenação económica e demais institutos públicos bem como as pensões, ajudas de custo, subsídios de refeição, de viagem e marcha e as comparticipações da ADSE.

Decreto-Lei nº427/89, de 7 de Dezembro — Define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública.

Decreto-Lei nº 408/89, de 18 de Novembro — Define o estatuto remuneratório do pessoal docente universitário, do pessoal docente do ensino superior politécnico e do pessoal de investigação cientifica.

Portaria nº 1002-A/89, de 18 de Novembro — Fixa o valor do Índice 100 de cada uma das escalas salariais das carreiras dos docentes universitários dos do-

[1] Dados extraídos da Base de Dados *TC JURE* (Gabinete de Estudos da Direcção-Geral do Tribunal de Contas) e de *Sistema Retributivo da Administração Pública,* Ed. DGAP, 1997.

centes do ensino superior politécnico e da carreira de investigação científica.

Decreto-Lei nº409/89, de 18 de Novembro — Aprova a estrutura da carreira do pessoal docente de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário e estabelece as normas relativas ao seu estatuto remuneratório.

Portaria nº1002-B/89, de 18 de Novembro — Fixa em 92 800$00 o índice 100 da escala indiciária para a carreira docente de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Portaria nº 15-A/90, de 9 de Janeiro — Fixa a remuneração dos consultores do CEGER (Centro de Gestão da Rede Informática do Governo).

Decreto-Lei nº 34/90, de 24 de Janeiro — Aplica o novo sistema retributivo da função pública ao pessoal da carreira de enfermagem e define os regimes de duração do trabalho do mesmo pessoal.

Portaria nº 56/90, de 24 de Janeiro — Fixa o valor do índice 100 da escala remuneratória da carreira de enfermagem.

Decreto-Lei nº 57/90, de 14 de Fevereiro — Estabelece o regime remuneratório aplicável aos militares dos quadros permanentes e em regime de contrato dos três ramos das Forças Armadas

Decreto-Lei nº 58/90, de 14 de Fevereiro — Estabelece as regras sobre o estatuto remuneratório do pessoal com funções Policiais da Polícia de Segurança Pública.

Decreto-Lei nº 59/90, de 14 de Fevereiro — Estabelece as regras sobre o estatuto remuneratório dos oficiais, sargentos e praças da Guarda Nacional Republicana e da Guarda Fiscal.

Portaria nº 115/90, de 14 de Fevereiro — Fixa o índice 100 da escala remuneratória do pessoal com funções Policiais da Polícia de Segurança Pública.

Portaria nº 116/90, de 14 de Fevereiro — Fixa o índice 100 da escala remuneratória dos oficiais, sargentos a praças da Guarda Nacional Republicana e da Guarda Fiscal.

Portaria nº 117/90, de 14 de Fevereiro — Fixa o índice 100 da escala remuneratória dos militares dos três ramos das Forças Armadas.

Decreto-Lei nº 73/90, de 6 de Março — Aprova o regime das carreiras médicas.

Portaria nº 171/90, de 6 de Março — Fixa o valor do índice 100 correspondentes à escala salarial das carreiras médicas.

Decreto-Lei nº 142/90, de 4 de Maio — Reestrutura a carreira de Guarda Florestal do quadro da Direcção-Geral das Florestas.

Decreto Regulamentar nº 11/90, de 8 de Maio — Aplica o novo sistema retributivo aos assessores do Secretariado para a Modernização Administrativa.

Decreto-Lei nº 187/90, de 7 de Junho — Estabelece o estatuto remuneratório do pessoal das carreiras dadmini s-tração tributária e aprova a respectiva escala salarial.

Decreto-Lei nº 203/90, de 20 de Junho — Aplica o novo sistema retributivo da função pública ao pessoal da carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica.

Portaria nº 471/90, de 26 de Junho — Fixa o índice 100 da escala remuneratória da carreira de técnico de diagnóstico e terapêutica.

Decreto-Lei nº 258/90, de 16 de Agosto — Cria o suplemento de serviço aéreo a abonar ao pessoal militar considerado navegante.

Portaria nº 734-A/90, de 24 de Agosto — Fixa o montante do suplemento de serviço aéreo.

Decreto-Lei nº 270/90, de 3 de Setembro — Estabelece o estatuto remuneratório dos oficiais de justiça.

Decreto-Lei nº 274/90, de 7 de Setembro — Estabelece o regime remuneratório dos funcionários que integram as carreiras constantes do quadro de pessoal da Direcção-Geral das Alfândegas.

Decreto-Lei nº 295-A/90, de 21 de Setembro — Aprova a Lei Orgânica da Polícia Judiciária (que contém as respectivas escalas salariais).

Portaria nº 887-A/90, de 21 de Setembro — Fixa o valor do índice 100 da escala salarial para as carreiras de Investigação Criminal da Polícia Judiciária.

Portaria nº 964/90, de 10 de Outubro — Estabelece o abono de integração para as carreiras do regime geral da Direcção-Geral das Alfândegas.

Decreto-Lei nº 347/90, de 5 de Novembro — Procede à actualização das compensações financeiras dos militares em serviço efectivo normal.

Decreto Regulamentar nº 36/90, de 27 de Novembro — Aplica o novo sistema retributivo (NSR) ás remunerações dos coordenadores e assessores do Serviço do Provedor de Justiça.

Portaria nº 72/90, de 3 de Dezembro — Permite a aplicação do Decreto-Lei nº 34/90, de 24 de Janeiro, ao pessoal de enfermagem das instituições dependentes da Direcção-Geral do Ensino Superior.

Decreto-Lei nº 388/90, de 10 de Dezembro — Atribui um suplemento remuneratório aos titulares dos cargos de gestão das instituições do Ensino Superior.

Decreto-Lei nº 390/90, de 10 de Dezembro — Aplica o novo sistema retributivo aos farmacêuticos pertencentes aos quadros ou mapas de pessoal dos serviços e estabelecimentos do âmbito do Ministério da Saúde.

Decreto-Lei nº 393/90, de 11 de Dezembro — Altera o Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro (Estatuto remuneratório dos Funcionários e Agentes da Administração Pública). Procede ao descongelamento de escalões.

Portaria nº 1218/90, de 19 de Dezembro — Determina que seja considerado para efeitos de progresso na carreira e sem prejuízo do disposto nos artigos 23º e 24º do Decreto-Lei nº 409/89, o tempo de serviço contado para concessão de fases.

Decreto-Lei nº 408/90, de 31 de Dezembro — Aprova o descongelamento dos escalões dos militares das Forças Armadas.

Decreto-Lei nº 4/91, de 8 de Janeiro — Reestrutura e estabelece o novo regime remuneratório do pessoal das carreiras de embarcações salva-vidas.

Decreto-Lei nº 23/91, de 11 de Janeiro — Estabelece o estatuto das carreiras e categorias específicas do pessoal de informática.

Decreto Lei nº 29/91, de 11 de Janeiro — Altera os artigos 22º e 47º do Decreto-Lei nº 73/90, de 6 de Março.

Portaria nº 31/91, de 12 de Janeiro — Regulamenta a transição do pessoal de enfermagem do quadro de pessoal da Direcção-Geral da Comunicação Social para o novo sistema retributivo da função pública.

Decreto-Lei nº 36/91, de 18 de Janeiro — Equipara o pessoal de vigilância dos serviços prisionais ao pessoal da PSP, para efeitos de vencimento e respectivos suplementos, gratificações e outros abonos.

Decreto-Lei nº 38/91, de 18 de Janeiro — Introduz alterações ao Decreto-Lei nº 34/90, de 24 de Janeiro (Estatuto Remuneratório do Pessoal de Enfermagem).

Portaria nº 69/91, de 28 de Janeiro — Aplica o Decreto-Lei nº 184/89 ao pessoal de enfermagem que desempenha funções nos serviços do Ministério da Justiça.

Decreto-Lei nº 85/91, de 23 de Fevereiro — Estabelece o regime a aplicar no desbloqueamento dos escalões do novo sistema retributivo do pessoal das forças de

segurança — Guarda Nacional Republicana e Guarda Fiscal.

Decreto-Lei nº 86/91, de 23 de Fevereiro — Estabelece o regime a aplicar no desbloqueamento dos escalões do novo sistema retributivo do pessoal da Polícia de Segurança Pública.

Decreto Regulamentar nº 6/91, de 26 de Fevereiro — Define os critérios a que obedece a adopção do regime de trabalho superior ao normal, do pessoal de enfermagem.

Decreto Regulamentar nº 7/91, de 27 de Fevereiro — Procede à fixação das remunerações dos conselheiros de obras públicas e transportes.

Decreto-Lei nº 131/91, de 2 de Abril — Estabelece as escalas indiciárias relativas aos vencimentos dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado.

Decreto Regulamentar nº 12/91, de 11 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras a categorias existentes em serviços e organismos dependentes do Ministério da Administração Interna não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 13/91, de 11 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes em serviços e organismos dependentes do Ministério da Justiça não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 14/91, de 11 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes em serviços e organismos dependentes do Ministério da Indústria e Energia não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89,de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 15/91, de 11 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e cate-

gorias existentes no quadro único do pessoal dos organismos e serviços centrais e regionais do Ministério da Educação e no quadro complementar do Instituto Nacional de Investigação Científica não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 16/91, de 11 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes no âmbito dos serviços dependentes do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro, ou em legislação própria.

Decreto Regulamentar nº 17/91, de 11 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes no âmbito do Ministério do Emprego e da Segurança Social não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 18/91, de 11 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras a categorias existentes em serviços e organismos dependentes do Ministério do Comércio e Turismo não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 Outubro.

Decreto-Lei nº 143/91, de 12 de Abril — Aplica o regime das carreiras médicas aprovado pelo Decreto-Lei nº 73/90, de 6 de Março, ao pessoal médico civil provido nos quadros dos serviços departamentais das Forças Armadas.

Decreto Regulamentar nº 21/91, de 17 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes no âmbito dos Ministérios do Planeamento a da Administração do Território e do Ambiente e Recursos Naturais não previstas no Decreto-lei nº 353-A /89, de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 22/91, de 17 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes no âmbito dos Ministério dos Negócios Estrangeiros não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 23/91, de 19 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras a categorias existentes no âmbito dos serviços dependentes do Ministério da Saúde e não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 24/91, de 27 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias do pessoal civil dos departamentos das Forças Armadas e dos outros serviços e organismos dependentes do Ministério da Defesa Nacional não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 26/91, de 7 de Maio — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes na Secretaria-Geral da Presidência da República e organismos dependentes da Presidência do Conselho de Ministros, não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto-Lei nº 167/91, de 9 de Maio — Reformula as carreiras do pessoal dirigente e técnico da Direcção-Geral do Tesouro e as respectivas remunerações.

Decreto-Lei nº 170/91, de 10 de Maio — Estabelece o regime de aplicação do novo sistema retributivo das carreiras específicas da Direcção-Geral da Contabilidade Pública.

Decreto-Lei nº 177/91 , de 14 de Maio — Estabelece o regime de aplicação do novo sistema retributivo das carreiras específicas da Direcção-Geral da Junta de Crédito Público.

Decreto Regulamentar nº 27/91, de 16 de Maio — Estabelece a remuneração dos gestores e coordenadores designados no âmbito do Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP).

Decreto Regulamentar nº 28/91, de 21 de Maio — Estabelece a estrutura remuneratória da carreira do pessoal técnico de orientação escolar e social do Ministério da Justiça.

Decreto-Lei nº 192/91, de 21 de Maio — Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação.

Decreto-Lei nº 204/9, de 7 de Junho — Procede ao descongelamento de escalões de funcionários e agentes da Administração Pública desde 1 de Janeiro de 1991. Executa o disposto no artigo 38° do Decreto-Lei nº 353-A/89, 16 de Outubro.

Decreto-Lei nº 210/91, de 12 de Junho — Estabelece as regras transitórias para o progressivo alargamento dos escalões relativos às carreiras médicas.

Decreto-Lei nº 247/91, de 10 de Julho — Estabelece o estatuto das carreiras de pessoal específicas das áreas funcionais de biblioteca e documentação e de arquivo (BAD).

Decreto-Lei nº 249/91, de 16 de Julho — Estabelece as carreiras médicas do Ministério da Justiça.

Decreto-Lei nº 255/91, de 18 de Julho —Equipara o cargo de director de estabelecimento prisional regional a Chefe de Divisão

Portaria nº 754/91, de 5 de Agosto — Fixa os critérios a que deve obedecer o cálculo das participações emolumentares atribuídas aos conservadores, notários a oficiais dos registos a do notariado.

Portaria nº 773/91, de 7 de Agosto — Define o conteúdo funcional e o sistema de formação das carreiras de informática (Decreto-Lei nº 23/91, de 11 de Janeiro).

Decreto-Lei nº 282/91, de 9 de Agosto — Regula o regime de progressão nas categorias da carreira diplomática.

Decreto-Lei nº 298/91, de 16 de Agosto — Procede ao descongelamento dos escalões da Polícia de Segurança Pública.

Decreto-Lei nº 299/91, de 16 de Agosto — Procede ao descongelamento dos escalões da Guarda Nacional Republicana e da Guarda Fiscal.

Decreto-Lei nº 300/91, de 16 de Agosto — Actualiza o valor do subsídio de risco do pessoal que presta funções na Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.

Decreto-Lei nº 304/91, de 16 de Agosto — Inspecção-Geral da Educação.

Decreto-Lei nº 307/91, de 17 de Agosto — Procede ao desbloqueamento de escalões do regime remuneratório aplicável aos militares.

Decreto Regulamentar nº 43/91, de 20 de Agosto — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes no âmbito do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 45/91, de 29 de Agosto — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes nos gabinetes dos Ministros da República para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Decreto-Lei nº 347/91, de 19 de Setembro — Procede ao descongelamento de escalões das carreiras do pessoal docente do ensino superior, universitário e politécnico e de pessoal de investigação científica.

Decreto Regulamentar nº 48/91, de 20 de Setembro — Aprova a estrutura remuneratória da carreira de técnico de finanças e de fiscalização de tabacos.

Decreto Regulamentar nº 49/91, de 20 de Setembro — Procede à aplicação do novo sistema retributivo da função

pública ao estagiário de técnico de ambiente, carreira específica do quadro de pessoal do INAMB.

Decreto-Lei nº 364/91, de 3 de Outubro — Permite a contratação de militares para vários postos de oficiais, sargentos a praças, e fixa a respectiva remuneração base.

Decreto-Lei nº 370/91, de 7 de Outubro — Estabelece o novo sistema retributivo do SIS - Serviço de Informações de Segurança.

Decreto-Lei nº 373/91, de 8 de Outubro — Estabelece a estrutura e regime das carreiras de inspecção superior de aviação civil e técnica de inspecção de aviação civil. Revoga o Decreto-Lei nº 333/80, de 29 de Agosto.

Decreto-Lei nº 377/91, de 9 de Outubro — Descongelamento de escalões dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado.

Decreto-Lei nº 378/91, de 9 de Outubro — Procede ao descongelamento dos escalões dos oficiais de justiça a altera o estatuto das Secretarias Judiciais e dos Oficiais de Justiça, aprovado pelo Decreto-Lei nº 376/87, de 11 de Dezembro.

Decreto-Lei nº 381/91, de 9 de Outubro — Altera o Decreto-Lei nº 203/90, de 20 de Junho, em matéria de estatuto remuneratório e da duração de trabalho dos técnicos de diagnóstico e terapêutica.

Decreto Regulamentar nº 53/91, de 9 de Outubro — Aplica o novo sistema retributivo às carreiras e categorias existentes no âmbito do Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas (IROMA).

Decreto Regulamentar nº 57/91, de 15 de Outubro — Fixa as remunerações dos membros da Comissão Instaladora do Centro Psiquiátrico de Recuperação de Montachique.

Decreto-Lei nº 406/91, de 17 de Outubro — Estabelece a estrutura das remunerações base da carreira técnica do património da Direcção-Geral do Património do Estado.

Decreto-Lei nº 407/91, de 17 de Outubro — Altera o Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, o qual define o regime de contratação, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública.

Decreto-Lei nº 409/91, de 17 de Outubro — Procede à aplicação à Administração Local autárquica do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, o qual define o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública

Decreto-Lei nº 414/91, de 22 de Outubro — Visa definir o regime legal da carreira dos técnicos superiores de saúde dos serviços e estabelecimentos do Ministério da Saúde e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Portaria nº 1062/91, de 22 de Outubro — Fixa o índice da escala remuneratória da carreira de técnicos superiores de saúde.

Decreto-Lei nº 416/91, de 26 de Outubro — Atribui ao pessoal da Divisão de Informações do Estado-Maior-General das Forças Armadas um suplemento em função da disponibilidade, desgaste físico e risco acrescido.

Decreto-Lei nº 420/91, de 29 de Outubro — Procede à modificação do desenvolvimento indiciário de várias carreiras e categorias da função pública. Altera o Decreto-Lei nº 363-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto-Lei nº 421/91, de 29 de Outubro — Procede ao descongelamento dos escalões da Polícia Judiciária.

Decreto Regulamentar nº 59/91, de 7 de Novembro — Aplicação do novo sistema retributivo aos directores e subdirectores escolares.

Decreto-Lei nº 437/91, de 8 de Novembro — Aprova o regime legal da carreira de enfermagem.

Decreto Regulamentar nº 39/91/A, de 23 Novembro — Integra a carreira de gerente dos Centros de Saúde na Região Autónoma dos Açores no novo estatuto remuneratório da Administração Pública.

Portaria nº 1180/91, de 27 de Novembro — Fixa o valor do Índice 100 da escala remuneratória dos grupos de pessoal previstos no Mapa II anexo ao Decreto-Lei nº 370/91, de 7 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 2/92, de 6 de Março — Adapta o estatuto remuneratório do vice-presidente do Conselho Superior de Geologia e Minas ao novo sistema retributivo da Função Pública.

Decreto Regulamentar nº 4/92, de 2 de Abril — Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias do pessoal não docente dos estabelecimentos do ensino superior.

Decreto-Lei nº 61/92, de 15 de Abril — Estabelece as regras de reposicionamento dos funcionários e agentes da Administração Pública nos escalões salariais das respectivas carreiras e da execução à última fase do descongelamento de escalões previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Decreto Regulamentar nº 8/92, de 28 de Abril — Altera o Decreto Regulamentar nº 21/91, de 11 de Abril (estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes em serviços e organismos dependentes do Ministério da Administração Interna não previstos no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro.

Portaria nº 366/92, de 28 de Abril — Fixa o abono de integração do pessoal integrado na carreira de informática da Direcção-Geral das Alfândegas.

Decreto-Lei nº 76/92, de 4 de Maio — Altera o Decreto-Lei nº 377/91, de 9 de Outubro (descongelamento dos escalões dos conservadores, notários e oficiais dos registos e do notariado).

Decreto-Lei nº 79/92, de 6 de Maio — Aprova o estatuto da carreira diplomática.

Decreto-Lei nº 98/92, de 28 de Maio — Estabelece regras de desbloqueamento de escalões e introduz ajustamentos no sistema retributivo dos militares das Forças Armadas.

Decreto-Lei nº 120-A/92, de 30 de Junho — Estabelece, para 1992, um regime excepcional de progressão nos escalões da carreira docente do ensino superior.

Decreto-Lei nº 128/92, de 4 de Julho — Regime de formação profissional após a licenciatura em medicina e condições de trabalho dos médicos em regime de internato.

Decreto-Lei nº 137/92, de 16 de Julho — Altera o Decreto-Lei nº 353-A /89, de 16 de Outubro — Administração Local.

Decreto-Lei nº 158/92, de 31 de Julho — Define a retribuição monetária dos militares em regime de contrato e de voluntariado, e a compensação financeira dos militares em serviço efectivo normal.

Decreto-Lei nº 160/92, de 1 de Agosto — Estabelece o estatuto remuneratório do pessoal de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Decreto-Lei nº 172/92, de 8 de Agosto — Altera o regime remuneratório dos membros do conselho directivo e do conselho técnico consultivo do Gabinete do Nó Ferroviário do Porto.

Portaria nº 943/92, de 29 de Setembro — Fixa o valor do índice 100 da escala remuneratória do pessoal do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Decreto-Lei nº 231/92, de 21 de Outubro — Reformula as carreiras profissionais do pessoal dos serviços gerais dos estabelecimentos e serviços dependentes do Ministério da Saúde.

Decreto-Lei nº 261/92, de 24 de Novembro — Estabelece regras de desbloqueamento de escalões e ajusta o sistema retributivo dos militares da Guarda Nacioal Republicana (GNR) e Guarda Fiscal (GF).

Decreto-Lei nº 262/92, de 24 de Novembro — Estabelece regras de desbloqueamento de escalões a introduz ajustamentos no sistema retributivo do pessoal com funções Policiais da PSP.

Decreto Regulamentar nº 36/92, de 22 de Dezembro — Altera o Decreto Regulamentar nº 23/91, de 19 de Abril (estabelece a estrutura base das carreiras e categorias existentes no âmbito dos serviços dependentes do Ministério da Saúde e não previstas no Decreto-Lei nº 353-A /89, de 16 de Outubro.

Decreto-Lei nº 295/92, de 30 do Dezembro — Aprova normas relativas à aplicação do novo sistema retributivo ao pessoal de vigilância da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais.

Decreto Regulamentar nº 38/92, de 31 do Dezembro — Altera o quadro anexo ao Decreto Regulamentar nº 43/91, de 20 de Agosto. (Estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes no âmbito do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, do 16 do Outubro).

Decreto Regulamentar nº 1/93, do 13 de Janeiro — Aplica o novo sistema retributivo ao pessoal proveniente do extinto quadro geral de adidos integrado no

QEI junto da Direcção-Geral da Administração Pública.

Decreto-Lei nº 14/93, de 18 de Janeiro — Aprova a Lei Orgânica da Inspecção-Geral das Actividades Económicas (IGAR).

Portaria nº 75/93, de 20 de Janeiro — Altera o quadro do pessoal do Centro Jurídico — CEJUR.

Decreto-Lei nº 22/93, de 26 de Janeiro — Aprova o estatuto dos secretários das faculdades, escolas e institutos do ensino superior universitário.

Decreto-Lei nº 34/93, do 13 do Fevereiro — Altera o Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro (Estatuto do Pessoal Dirigente).

Decreto-Lei nº 79/93, de 12 de Março — Altera o Decreto-Lei nº 321/90, de 15 de Outubro (reestrutura as carreiras de guardas e vigilantes da natureza).

Decreto Regulamentar nº 11/93, de 3 de Maio — Aplica o novo sistema retributivo ao pessoal proveniente das ex-escolas de regentes agrícolas integrado no quadro de efectivos interdepartamentais.

Decreto Regulamentar nº 14/93, de 5 de Maio — Define as remunerações dos estagiários do ramo de formação educacional das licenciaturas de ciências e de estágio pedagógico das licenciaturas em ensino.

Decreto-Lei nº 174/93, de 12 do Maio — Aprova o Estatuto dos Guardas Prisionais.

Decreto-Lei nº 180/93, de 12 do Maio — Revalorização, em educador de infância, dos auxiliares de educação dos serviços e estabelecimentos do sector da segurança social.

Decreto Regulamentar nº 16/93, de 13 de Maio — Altera o Decreto Regulamentar nº 16/91, de 11 de Abril (estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes no

âmbito dos serviços dependentes do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei nº 219/93, de 16 de Junho — Instituto do Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho.

Decreto-Lei nº 220/93, do 18 do Junho — Actualiza a retribuição monetária e compensações financeiras dos militares em serviço efectivo normal e em regime do voluntariado e do contrato.

Decreto-Lei nº 238/93, do 3 do Julho — Altera o Decreto-Lei nº 92/90, de 17 de Março (regulamenta a carreira do conservador e notário e a carreira do escriturário dos registos e do notariado).

Decreto-Lei nº 240/93, do 8 de Julho — Altera o Decreto-Lei nº 414/91, de 22 de Outubro (visa definir o regime legal da carreira dos técnicos superiores de saúde dos serviços e estabelecimentos do Ministério da Saúde e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa).

Lei nº 52/93, de 14 de Julho — Alteração, por ratificação, do Decreto-Lei nº 293192, de 30 de Dezembro (Regime Jurídico dos Corpos de Bombeiros Profissionais).

Decreto-Lei nº 279/93, de 11 de Agosto — Aprova a Lei Orgânica da Provedoria de Justiça.

Decreto-Lei nº 291/93, de 24 de Agosto — Aprova a Lei Orgânica da Inspecção-Geral da Saúde.

Decreto-Lei nº 311/93, de 19 de Setembro — Altera o Decreto-Lei nº 295-A/90, de 21 de Setembro (aprova a Lei Orgânica da Polícia Judiciária).

Portaria nº 899/93, de 20 de Setembro — Aprova o quadro de pessoal do Centro de Gestio da Rede Informática do Governo (CEGER)

Decreto-Lei nº 373/93, de 4 de Novembro — Aplica o novo sistema retributivo aos bombeiros sapadores.

Decreto-Lei nº 374/93, de 4 de Novembro — Aplica o novo sistema retributivo aos bombeiros municipais

Decreto Regulamentar nº 10/94, de 12 de Março — Estabelece as regras de descongelamento de escalões do corpo especial das carreiras médicas reguladas pelo Decreto-Lei nº 73/90, de 6 de Março.

Decreto Regulamentar nº 11/94, de 22 de Abril — Regulamenta a estrutura indiciária da carreira de inspector-adjunto da Inspecção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura.

Decreto Regulamentar nº 12/94, de 4 de Maio — Altera o Decreto Regulamentar nº 18/91, de 11 de Abril (estabelece a estrutura das remunerações base das carreiras e categorias existentes em serviços e organismos dependentes do Ministério do Comércio e Turismo não previstas no Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro).

Decreto-Lei nº 126/94, de 19 de Maio — Reformula a carreira do pessoal de vigilância dos museus, palácios e monumentos nacionais.

Decreto Regulamentar nº 13/94, de 26 de Maio — Altera a estrutura da escala indiciária da carreira de auxiliar de segurança e integra no novo sistema retributivo a categoria de enfermeiro de 3ª classe.

Portaria nº 654/94, de 19 de Julho — Fixa em 63 800$ o índice 100 da escala remuneratória dos sapadores bombeiros.

Portaria nº 679/94, de 21 de Julho — Fixa em 49 600$ o índice 100 da escala remuneratória dos bombeiros municipais profissionalizados.

Decreto-Lei nº 241/94 de 22 de Setembro — Altera o Decreto-Lei nº 414/91, de 22 de Outubro (visa definir o regime legal da carreira dos técnicos superiores de saúde dos serviços e estabeleci-

mentos do Ministério da Saúde e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa).

Decreto-Lei nº 321/94, de 29 de Dezembro — Aprova a Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública.

Decreto Regulamentar nº 6/95, de 21 de Fevereiro — Aplica o novo sistema retributivo à carreira de administração hospitalar.

Decreto-Lei nº 80/95, de 22 de Abril — Remunerações dos militares das forças armadas.

Decreto-Lei nº 117/95, de 30 de Maio — Cria a carreira de técnico de higiene e saúde ambiental.

Decreto-Lei nº 177/95, de 26 de Junho — Altera o Decreto-Lei nº 23/91, de 11 de Janeiro, relativo à carreira de informática.

Decreto Regulamentar nº 20/95, de 18 de Julho — Cria na Administração Local a carreira de polícia administrativo principal.

Decreto Lei nº 222/95, de 8 de Setembro — Pessoal de inspecção da Direcção-Geral dos Espectáculos.

Decreto-Lei nº 269-A/95, de 19 de Outubro — Lei Orgânica da Inspecção-Geral das Actividades Económicas.

Decreto-Lei nº 271/95, de 23 de Outubro — Carreira de inspecção da Inspecção-Geral da Educação.

Decreto-Lei nº 2/96, de 4 de Janeiro — Suspende a vigência do Decreto-Lei nº 271/95 (IGE).

Decreto-Lei nº 41/96, de 7 de Maio — Regime transitório de avaliação do desempenho dos professores dos ensinos básico e secundário, para acesso ao 8º escalão.

Decreto-Lei nº 76/96, de 18 de Junho — Altera o valor do índice 100 das escalas salariais do pessoal de investigação e docente do ensino superior. Altera as respectivas escalas remuneratórias

Lei nº 18/96, de 20 de Junho — Alteração, por ratificação, do Decreto-Lei nº 271/95, de 23 de Outubro (aprova a

Lei Orgânica da Inspecção-Geral da Educação)

Decreto-Lei nº 100/96, de 23 de Julho — Altera o Decreto-Lei nº 174/93, de 12 de Maio — Guardas Prisionais.

Decreto-Lei nº 109/96, de 1 de Agosto — Altera as escalas salariais da categorias de assessor principal e de chefe de secção.

Decreto-Lei nº 178/96, de 24 de Setembro — Altera a escala remuneratória do pessoal docente da educação pré-escolar, ensinos básico e secundário.

Portaria nº 601/96, de 23 de Outubro — Fixa em 138 422$00 o índice 100 da escala indiciária da carreira docente da educação pré-escolar, ensinos básico e secundário.

Decreto Regulamentar nº 16/96, de 28 de Novembro — Altera a escala indiciária da categoria de coordenador administrativo, fixada pelo Decreto Regulamentar nº 24/91, de 27 de Abril.

Decreto-Lei nº 33/97, de 18 de Fevereiro — Fixa em 58 900$00 o salário mínimo nacional para o ano de 1998.

Portaria nº 29-A/98, de 16 de Janeiro — Actualiza as remunerações dos funcionários e agentes da Administração Central, Local e Regional para o ano de 1998.

Decreto-Lei nº 223/98, de 17 de Julho — Altera o Decreto-Lei nº 270/90, de 3 de Setembro, modifica a escala indiciária da carreira dos oficiais de justiça e fixa o regime de transição para a nova escala indiciária.

Anexo II

ESTRUTURAS REMUNERATÓRIAS

(Lista das Escalas indiciárias da Função Pública)[1]

CATEGORIAS	Escalões									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1										
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL										
1.1. REGIME GERAL (Índ. 100 para 1998: 55 300$)[2]										
Técnico Superior										
Assessor Principal	700	720	760	820	880					
Assessor	600	620	650	680	720					
Técnico Superior Principal	500	520	550	580	610					
Técnico Superior de 1ª Classe	440	450	465	485	510					
Técnico Superior de 2ª Classe	380	390	405	425	445					
Estagiário	300									
Técnico										
Técnico Especialista Principal	500	520	550	580	615					
Técnico Especialista	440	450	465	485	510					
Técnico Principal	380	390	405	425	445					
Técnico de 1ª Classe	320	330	345	365	385					
Técnico de 2ª Classe	265	275	285	295	320					
Estagiário	205									
Técnico-Profissional - Nível 4										
Técnico-Adjunto Especialista de 1ª Classe	300	310	320	330	350					
Técnico-Adjunto Especialista	270	280	290	300	310					
Técnico-Adjunto Principal	235	245	255	265	275					
Técnico-Adjunto de 1ª Classe	205	215	225	235	245					
Técnico-Adjunto de 2ª Classe	190	200	210	225	235					
Técnico-Profissional - Nível 3										
Técnico Auxiliar Especialista	245	255	255	280	295					
Técnico Auxiliar Principal	220	230	240	250	260					
Técnico Auxiliar de 1ª Classe	200	210	220	230	240					
Técnico Auxiliar de 2ª Classe	180	190	200	215	225					

[1] Dados extraídos de *Sistema Retributivo da Administração Pública*, Ed. DGAP, 1997, com as actualizações dos valores dos índices 100 operados pela Portaria nº 29-A/98, de 16 de Janeiro, e tendo em conta os cálculos constantes do Anexo à Circular 1252 da Direcção-Geral do Orçamento.

[2] Sempre que da actualização do índice 100 das tabelas salariais decorra um salário inferior ao salário mínimo nacional, será este o valor que o trabalhador terá direito a auferir, sem prejuízo do disposto nos nºs. 8 e 9 do artº 21º do Decreto-Lei nº 353-A/89, cujos índices serão referenciados a este montante (cfr. nº 6 da Portaria nº 29-A/98, de 16 de Janeiro).

Administrativo								
Chefe de Repartição	440	450	465	485	510	535		
Chefe de Secção	300	310	330	350	370	400		
Oficial Administrativo Principal	245	255	265	280	295			
Primeiro-Oficial	220	230	240	250	260	270		
Segundo-Oficial	200	210	220	230	240	250		
Terceiro-Oficial	180	190	200	215	225			
Tesoureiro	220	230	245	265	290	310		
Escriturário-Dactilógrafo	115	125	135	150	165	180	196	215
Auxiliar								
Condutor de Máquinas Pesadas	140	150	165	180	195	210	225	245
Fiscal de Obras/Fiscal de Obras Públicas	135	145	160	175	190	205	220	235
Motorista de Pesados	135	145	160	175	190	205	220	235
Motorista de Ligeiros	125	135	145	160	175	190	205	220
Telefonista	115	125	135	150	165	180	195	215
Encarregado Pessoal Auxiliar	200	205	210	215				
Auxiliar Administrativo	110	120	130	140	155	170	185	200
Operador de Reprografia	115	125	135	145	155	170	185	200
Guarda-Noctumo	115	125	135	145	155	170	185	200
Servente/Auxiliar de Limpeza	100	110	120	130	140	150	160	170
Operário Qualificado								
Encarregado Geral	260	280	300	310				
Encarregado	240	245	250	255				
Operário Principal	180	185	190	200	210	225		
Operário	126	135	145	155	165	180	195	210
Ajudante	120							
Operário Semiqualificado								
Encarregado	235	240	245	250				
Operário Principal	155	160	175	190	205	220		
Operário	120	130	140	150	160	175	205	
Ajudante	115							
Operário Não Qualificado								
Encarregado	225	230	235	240				
Capataz	200	205	210	215				
Operário	115	125	135	145	155	170	185	200
Aprendiz	75	85	95					
Praticante	90							

1.2. REGIMES ESPECIAIS[3].

ADMINISTRAÇÃO HOSPITALAR
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Administrador do 1° Grau	700	720	760	820	880	
Administrador do 2° Grau	600	620	650	680	720	
Administrador do 3° Grau	500	520	550	580	610	640
Administrador do 4° Grau	440	450	465	485	510	535

CEGER - Centro de Gestão da Rede Informática do Governo
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Consultor Coordenador	820
Consultor	750
Técnico de Apoio	420

CEJUR - CENTRO JURÍDICO
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Consultor Principal	750
Consultor	600

CONSELHO SUPERIOR DE OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Presidente (Equip. a Director-Geral)	-		
Vice-Presidente/Pres. Secção (85% Director-Geral)	-		
Conselheiro	800	850	900

CONSERVATÓRIAS E CARTÓRIOS NOTARIAIS
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Conservador/Notário

Conservador/Notário de 1ª Classe	500	520	550	580	610	640
Conservador/Notário de 2ª Classe	440	450	465	485	510	535
Conservador/Notário de 3ª Classe	380	390	405	425	445	465

Oficiais dos Registos do Notariado

Chefe de Secção - Registos Centrais	305	315	325	335	350	
Ajudante Principal	305	315	325	335	350	
Primeiro Ajudante de 1ª Classe	255	265	280	290	305	
Segundo Ajudante de 2ª Classe	210	225	235	245	255	
Escriturário Superior	190	200	215	225	235	
Escriturário	150	165	175	185	195	210

[3] Sempre que da actualização do índice 100 das tabelas salariais decorra um salário inferior ao salário mínimo nacional, será este o valor que o trabalhador terá direito a auferir, sem prejuízo do disposto nos nºs. 8 e 9 do artº 21° do Decreto-Lei nº 353-A/89, cujos índices serão referenciados a este montante (cfr. nº 6 da Portaria nº 29-A/98, de 16 de Janeiro).

DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Técnico Superior Aduaneiro

Reverificador Assessor Principal	750	800	890	900			
Reverificador Assessor	680	710	760	780	800	830	880
Reverificador	610	650	690	710	750	800	830
Primeiro-Verificador Superior	550	590	630	660	690	730	
Segundo-Verificador Superior	500	550	570	590	610	640	
Verificador Superior Estagiário	330						
Inspector Principal	680	710	760	780	800	830	880
Inspector de 1ª Classe	610	650	690	710	750	800	830
Inspector de 2ª Classe	550	590	630	660	690	730	

Técnico Superior Aduaneiro de Laboratório

Assessor Principal	750	800	850	900			
Assessor	655	675	700	725	750		
Técnico Superior Principal	600	615	630	650	690	710	
Técnico Superior de 1ª Classe	525	540	555	570	590	610	675
Técnico Superior de 2ª Classe	470	485	505	525	545	575	
Técnico Superior Estagiário	330						

Técnico Verificador Aduaneiro

Verificador Especialista	600	650	700	720	740		
Técnico Verificador Principal	500	540	585	600	615	635	
Técnico Verificador de 1ª Classe	450	520	545	565	580	590	605
Técnico Verificador de 2ª Classe	400	465	480	490	505	520	545
Técnico Verificador Estagiário	255						

Analista Aduaneiro de Laboratório

Técnico Especialista	525	545	565	585	620		
Técnico Principal	460	475	490	505	520	570	605
Técnico de 1ª Classe	420	435	450	465	480	500	550
Técnico de 2ª Classe	360	380	400	420	440	470	
Técnico Estagiário	255						

Analista Aduaneiro Auxiliar de Laboratório

Téc.-Adj. Especialista 1ª Classe	385	405	425	460	475		
Técnico-Adjunto Especialista	350	370	390	420	450		
Técnico-Adjunto Principal	320	335	350	375	395	415	440
Técnico-Adjunto de 1ª Classe	290	305	325	345	365	385	400
Técnico-Adjunto de 2ª Classe	260	275	295	315	335	350	
Técnico-Adjunto Estagiário	185						

Secretário Aduaneiro

Secret. Aduaneiro Espec.1ª Classe	430	450	480	500	530		
Secretário Aduaneiro Especialista	400	420	440	460	490		
Secretário Aduaneiro Principal	360	390	405	420	430	445	460
Secretário Aduaneiro de 1ª Classe	320	345	355	380	395	405	420
Secretário Aduaneiro de 2ª Classe	280	315	325	335	350	375	390
Secretário Aduaneiro Estagiário	190						

Verificador Auxiliar Aduaneiro

Verificador Auxiliar Especialista	360	390	405	420	445	460	475
Verificador Auxiliar Principal	335	355	365	395	405	415	435
Verificador Auxiliar de 1ª Classe	280	325	335	350	360	385	400
Verificador Auxiliar de 2ª Classe	250	300	320	330	340	355	375

DIRECÇÃO-GERAL DA AVIAÇÃO CIVIL
(Índ. 100 para 1998: 55 300$) (M)

Inspector Superior de Aviação Civil

Inspector Superior Principal	700	720	760	820	880	
Inspector Superior	600	620	650	680	720	
Inspector Principal	500	520	550	580	610	640
Inspector	440	450	465	485	510	535
Estagiário	320					

Técnico de Inspecção de Aviação Civil

Subinspector Especialista Principal	500	520	550	580	615	
Subinspector Especialista	440	450	465	485	510	
Subinspector Principal	380	390	405	425	445	465
Subinspector de 1ª Classe	320	330	345	365	385	405
Subinspector de 2ª Classe	265	275	255	295	320	
Estagiário	240					

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Técnico Superior

Investigador	790	835	860	900		
Assessor	730	780	840	860	880	
Especialista	680	730	750	770	800	830
Economista/Jurista	550	590	630	650	690	720
Estagiário	455					
Técnico Economista	730	780	840	880		
Jurista Assessor Principal						
Técnico Economista/Jurista Assessor	680	730	750	770	790	830
Técnico Econ/Jurista Principal	610	650	690	710	750	770
Técnico Econ/Jurista de 1ª Classe	550	590	630	630	690	730
Técnico Econ/Jurista de 2ª Classe	500	550	570	590	610	640
Técnico Econ/Jurista Estagiário	360	420				

Administração Fiscal

Administrador Tributário	730	780	840	880					
Subdirector Tributário	610	650	690	740	770	790	800		
Técnico Tributário	610	650	690	740	T70	790	800		
Supervisor Tributário	610	650	690	740	770	790	800		
Subdirector Contencioso Tributário	610	650	690	740	770	790	800		
Perito Conten. Tributário 1ª Classe	550	590	630	660	690	720	750		
Perito Conten. Tributário 2ª Classe	500	550	565	590	610	650	680		
Técnico Contencioso Tributário	440	460	480	500	525	550	575	600	
Perito Fiscal. Tributário de 1ª Classe	550	590	630	660	690	720	750		
Perito Fiscal. Tributário de 2ª Classe	500	550	565	590	610	650	680		
Técnico Verificador Tributário	440	460	480	500	525	550	575	600	
Perito Tributário de 1ª Classe	550	590	630	660	690	720	750		
Perito Tributário de 2ª Classe	500	550	565	590	610	650	680		
Técnico Tributário	440	460	480	500	525	550	575	600	
Liquidador Tributário	265	320	340	360	380	405	430	475	510
Liquidador Tributário Estagiário	240	295	310						

Dirigente

Chefe de Rep. Finanças 1ª Classe	600	650	690	740	760	790	800
Chefe de Rep. Finanças 2ª Classe	550	590	630	660	690	720	750
Chefe de Rep. Finanças 3ª Classe	500	550	565	590	610	650	680
Adj. Chefe Rep. Finanças 1ª Classe	550	590	630	660	690	720	750
Adj. Chefe Rep. Finanças 2ª Classe	500	550	565	590	610	650	680

DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Técnico Contabilista

Subdirector de Contabilidade	560	580	615	650	680	700	
Director-Adjunto de Contabilidade	560	580	615	650	680	700	
Perito Contabilista de 1ª Classe	490	510	530	550	580	600	
Perito Contabilista de 2ª Classe	410	440	470	490	500	520	
Técnico Contabilista de 1ª Classe	350	380	400	430	440	460	
Técnico Contabilista do 2ª Classe	300	310	330	350	370	380	
Técnico Contabilista Estagiário	240						

Auxiliar de Contabilidade

Auxiliar de Contabilidade Principal	220	240	260	280	300	320	340
Auxiliar de Contabilidade 1ª Classe	205	230	240	260	280	300	310
Auxiliar de Contabilidade 2ª Classe	180	220	230	250	270	300	

DIRECÇÃO-GERAL DO PATRIMÓNIO
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Técnico Património

Subdirector de Gestão Patrimonial	410	440	470	490	500	520	
Perito Gestão Patrimonial 1ª Classe	350	380	400	430	440	460	
Perito Gestão Patrimonial 2ª Classe	300	310	330	350	370	380	
Téc. Gestão Patrimonial 1ª Classe	270	285	300	320	340	360	
Téc. Gestão Patrimonial 2ª Classe	220	240	250	280	300	320	340(A)
Auxiliar de Gestão Patrimonial	185	220	230	250	270	300(A)	
Aux. de Gestão Patrim.Estagiário	175						

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Dirigentes de Tesourarias da Fazenda Pública

Tesoureiro da Faz. Pública 1ª Classe	600	650	690	740	760	790	800
Tesoureiro de Faz. Pública 2ª Classe	550	590	630	660	690	720	750
Tesoureiro Faz. Pública 3ª Classe	500	550	565	590	610	650	680

Dirigentes Serviços Centrais

Director de Fazenda	570	590	625	660	690	720

Técnico de Fazenda

Subdirector de Fazenda	560	580	615	650	680	700
Técnico de Fazenda Especialista	490	510	530	550	580	600
Técnico de Fazenda Principal	410	440	470	490	500	520
Técnico de Fazenda de 1ª Classe	350	380	400	430	440	460
Técnico de Fazenda de 2ª Classe	300	310	330	350	370	380
Técnico de Fazenda Estagiário	240					

Técnico Exactor de Tes. Fazenda Pública

Tesoureiro-Ajudante Principal	440	460	480	500	525	550	575	600	
Tesoureiro-Ajudante	265	320	340	360	380	405	430	475	510
Tesoureiro-Ajudante Estagiário	240	295	310						

EX-GABINETE DE ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DO ESTADO/EP - MF
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Consultor Principal	700	720	760	820	880
Consultor	600	620	650	680	720

EX-JUNTA DO CRÉDITO PÚBLICO - MF
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Subdirector de Crédito Público	560	580	615	650	680	700
Sec. Coordenador Crédito Público	490	510	530	550	580	600
Sec. Crédito Público Principal	410	440	470	490	500	520
Sec. de Crédito Público 1ª Classe	350	380	400	430	440	460
Sec. de Crédito Público 2ª Classe	300	310	330	350	370	380
Sec. de Crédito Público Estagiário	240					

GUARDA FLORESTAL

(Índ. 100 para 1998: 55 300$) (B)

Mestre Florestal Principal	225	240	255	270			
Mestre Florestal	195	205	215	230	245		
Guarda Florestal	160	170	180	190	205	220	235
Estagiário - Guarda Florestal	140						

INSPECÇÃO-GERAL DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

(Índ. 100 para 1998: 55 300$) (C)

Inspector Superior

Inspector Superior Principal	735	755	800	860			
Inspector Superior	630	650	680	715	755		
Inspector Principal	525	545	575	610	640	670	
Inspector	460	470	490	510	535	560	
Estagiário	175						

Inspector

Inspector Técnico Especialista	525	545	575	610	645		
Inspector Técnico Principal	460	470	490	510	535		
Inspector Técnico de 1ª Classe	400	410	425	445	465	490	
Inspector Técnico de 2ª Classe	335	345	360	380	405	420	
Subinspector	250	270	280	295	305	325	
Agente	215	225	235	245	255	275	285
Estagiário	175						

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (IGAI)

* Remunerações correspondentes ao estatuto remuneratório do lugar de origem, acrescido de 30% do vencimento base ilíquido - DL nº 227/95, de 11 de Setembro e DL nº 154/96, de 31 de Agosto.

INSPECÇÃO-GERAL DO MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADM. TERRITÓRIO

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Técnico Superior de Inspecção Administrativa

Inspector Admin. Ass. Principal	700	720	760	820	880	
Inspector Administrativo Assessor	600	620	650	680	720	
Inspector Administrativo Principal	500	520	550	580	610	640
Inspector Administrativo 1ª Classe	440	450	465	485	510	535
Inspector Administrativo 2ª Classe	380	390	405	425	445	
Inspector Administrativo Estagiário	300					

Inspector da ex-Insp.-Geral Obras Públicas Transp. e Comunicações (E)

Inspector Superior Principal	700	720	760	820	880	
Inspector Superior	600	620	650	680	720	
Inspector Principal	500	520	550	580	610	640
Inspector	440	450	465	485	510	535
Inspector Estagiário	320					

INSPECÇÃO-GERAL/AUDITORIA GESTÃO - MADRP

(Índ. 100 para 1998: 55 300$) (P)

Inspector

Inspector Superior Principal	700	720	760	820	880	
Inspector Superior	600	620	650	680	720	
Inspector Principal	500	520	550	580	610	640
Inspector	440	450	465	485	510	535
Estagiário	320					

Inspector Técnico Administrativo

Inspector Téc.-Admin. Principal	500	520	550	580	615	
Inspector Téc.-Admin. 1ª Classe	440	450	465	485	510	
Inspector Téc.-Admin. 2ª Classe	380	390	405	425	445	465
Inspector Téc.-Administrativo	320	330	345	365	385	

Inspector Adjunto	310	320	330	345	365	385

INSPECÇÃO-GERAL DA EDUCAÇÃO

(Índ. 100 para 1998: 146 495$) (D) (T)

Inspector Superior Principal	335	345	350	
Inspector Superior	325	335	340	
Inspector Principal	315	325	335	
Inspector	235	250	265	280

INSPECÇÃO-GERAL DE SAÚDE

(Índ. 100 para 1998: 55 300$) (F)

Inspector Superior Principal	700	720	760	820		
Inspector Superior	600	620	650	680	720	
Inspector Principal	500	520	550	580	610	640
Inspector	440	450	465	485	510	535
Estagiário	300					

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INSPECÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO

(Índ. 100 para 1998: 55 300$) (G)

Inspector Superior

Inspector Superior Principal	700	720	760	820	880	
Inspector Superior	600	620	650	680	720	
Inspector Principal Insp.-Chefe (A)	500	520	550	580	610	640
Inspector Insp. Principal (A)	440	450	465	485	510	535
Estagiário	320					

Inspector

Inspector Téc. Especialista Principal	500	520	550	580	615	
Inspector Técnico Especialista	440	450	465	485	510	
Inspector Técnico Principal	380	390	405	425	445	465
Inspector-Adjunto Principal	300	310	320	330	350	
Inspector-Adjunto de 1ª Classe	270	28O	290	300	310	
Inspector-Adjunto de 2ª Classe	235	245	255	265	275	290
Inspector-Adjunto de 3ª Classe	215	225	235	245	255	265
Estagiário	190					

INSTITUTO DA VINHA E DO VINHO - MADRP

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Provador Especialista	500	520	550	580	615	
Provador Principal	440	450	465	485	510	
Provador de 1ª Classe	380	390	405	425	445	465
Provador de 2ª Classe	320	330	345	365	385	
Provador Estagiário	265					

OFICIAIS DE JUSTIÇA[4]

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Secretário Judicial	600	620	640	650	690	
Secretário Técnico	630	650	670	690	720	
Secretário de Inspecção	600	620	640	660	690	
Escrivão de Direito	510	540	570	600	620	
Técnico de Justiça Principal	480	510	540	570	590	
Escrivão Adjunto 365	395	410	450	470	500	
Técnico de Justiça Adjunto	335	365	380	420	440	470
Escriturário Judicial Definitivo	280	300	330	360	390	440
Técnico de Justiça Definitivo	250	270	300	330	360	410
Escriturário Judicial Provisório	220					
Téc. de Justiça Auxiliar Provisório	220					
Estagiário	125					

PESSOAL AUXILIAR SERVIÇOS SEGURANÇA SOCIAL

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Chefia

Chefe de Serviços Auxiliares	255	275	295	310
Encarregado de Serviços Gerais	230	235	240	250
Encarregado de Sector	220	225	235	245

[4] A escala indiciária dos oficiais de justiça foi modificada pelo Decreto-Lei nº 223/98, de 17 de Julho.

Apoio Directo

Ajudante de Enfermaria	125	135	145	155	165	175	190	205
Ajud. Creche/Jardim de Infância	120	130	140	150	160	170	185	200
Ajudante de Ocupação								
Ajudante Lar e Centro de Dia								
Cabeleireiro, Calista, Vigilante								

Serviços Gerais

Cozinheiro Principal	180	185	190	200	210	225		
Cozinheiro	125	135	145	155	165	175	190	205
Auxiliar de Alimentação	120	130	140	150	160	170	185	200
Auxiliar de Serviços Gerais								
Costureiro, Operador de Lavandaria								

Aprovisionamento

Fiel Auxiliar de Armazém	120	130	140	150	160	170	185	200

Encarregado Serv. Domésticos/Sector

Encarregado Serv. Domésticos/ /Sector	190	200	215

PESSOAL DE BIBLIOTECA E DOCUMENTAÇÃO E DE ARQUIVO

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Técnico Sup. Bibl. e Documentação /Téc. Sup. Arquivo

Assessor Principal	700	720	750	820	880	
Assessor	600	620	650	680	720	
Técnico Superior Principal	500	520	550	580	610	640
Técnico Superior de 1ª Classe	440	450	465	485	510	535
Técnico Superior de 2ª Classe	380	390	405	425	445	

Téc.-Adj. Biblioteca - Documentação/Arquivo

Téc.-Adjunto Especialista 1ª Classe	300	310	320	330	350	
Técnico-Adjunto Especialista	270	280	290	300	310	
Técnico-Adjunto Principal	235	245	255	265	275	290
Técnico-Adjunto de 1ª Classe	205	215	225	235	245	250
Técnico-Adjunto de 2ª Classe	190	200	210	225	235	

PESSOAL CIVIL DE EMBARCAÇÕES SALVA-VIDAS - MINISTÉRIO DA DEFESA

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Pessoal de Convés

Patrão	220	230	240	255	270			
Sota-Patrão	185	195	210	225	240			
Marinheiro	130	140	150	160	170	180	190	200

Motorista de Embarcações Salva-Vidas

Motorista Principal	185	195	210	225	240			
Motorista	140	150	160	170	180	190	200	215

PESSOAL DE INFORMÁTICA

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Técnico Superior de Informática

Assessor Informática Principal	740	780	820	850	900	
Assessor Informática	660	690	730	770	810	
Téc. Sup. Informática Principal	590	630	660	700	720	
Téc. Sup. Informática 1ª Classe	510	540	570	600	630	
Téc. Sup. Informática 2ª Classe	430	470	500	520		
Estagiário	350					
Administ. Superior Sistema (H) (S)	660	690	730	770	810	
Administ. de Base Dados (H) (S)	660	690	730	770	810	
Administ. de Dados (H) (S)	660	690	730	770	810	
Administ. Rede Comum. (H) (S)	660	690	730	770	810	
Administrador de Sistemas (I) (S)	470	490	520	540	560	580
Planificador (S)	450	470	490	510	530	550

Programador

Programador Especialista	560	590	630	650	670	
Programador Principal	470	490	520	540	560	
Programador	390	410	440	470	490	510
Programador-Estagiário	280					
Programador-Adjunto 1ª Classe	305	325	345	365	385	406
Programador-Adjunto 2ª Classe	275	290	305	320	330	350
Programador-Adjunto Estagiário	240					

Operador de Sistema

Operador de Sistema-Chefe	440	470	490	510		
Operador de Sistema Principal	365	385	395	415	435	455
Operador de Sistema de 1ª Classe	305	325	345	365	385	405
Operador de Sistema de 2ª Classe	275	290	305	320	330	350
Operador de Sistema Estagiário	240					

Controlador de Trabalhos

Controlador de Trabalhos-Chefe	-	-	265	280	295	
Controlador de Trabalhos Principal	-	-	235	245	255	265
Controlador de Trabalhos	-	-	200	210	220	235

Operador de Registo de Dados

Monitor	-	-	255	2BO	295	
Operador de Reg. de Dados Principal	-	-	235	245	255	265
Operador de Registo de Dados	-	-	200	210	220	235
Preparador de Trabalhos	365					
Correspondente de Informática	265					
Arquivista de Suportes	275					

PESSOAL NÃO DOCENTE DO ENSINO NÃO SUPERIOR

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Administrativo

Chefe de Serviços de Administ. Escolar	320	335	355	385	405			
Ecónomo Principal	245	255	265	280	295			
Ecónomo de 1ª Classe	215	225	235	245	255	265		
Ecónomo de 2ª Classe	180	190	200	210	220	235		
Ecónomo de 3ª Classe	160	170	180	190	200			

Operário

Cozinheiro-Chefe	180	185	190	200	210	225		
Cozinheiro	145	155	165	175	190	205		
Ajudante Cozinha	120	130	140	150	160	170		

Tratador de Animais

Tratador de Animais	120	130	140	150	165	180	200	220
Estagiário	115							
Capataz Agrícola	180	190	200	210				
Auxiliar Agrícola	115	125	135	145	155	170	185	200
Auxiliar de Manutenção	120	130	140	150	160	170	185	200
Costureiro								
Jardineiro								

Auxiliar

Fiel de Armazém 125	135	145	155	170	185	205	225	
Auxiliar Técnico 115	125	135	150	165	180	195	215	
Encarregado Pess. Aux. de Acção Educativa	180	190	200	210				
Auxiliar de Acção Educativa	120	130	140	150	160	170	185	200

PROVEDORIA DE JUSTIÇA

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Coordenador (Vencimento de Director-Geral)	-							
Assessor	900							

Técnico Superior

Assessor Principal	800	850	900					
Assessor	700	750	800					

SECRETARIADO PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Assessor	750							

SERVIÇOS GERAIS DE ESTABELECIMENTOS E SERVIÇOS DE SAÚDE
(Índ. 100 para 1998: 55 300$)

Chefia

Chefe de Serviços Gerais	255	275	295	310				
Encarregado de Serviços Gerais	230	235	240	250				
Encarregado de Sector	220	225	235	245				

Acção Médica

Ajudante de Enfermaria (A)	125	135	145	155	165	175	190	205
Auxiliar de Acção Médica, Barbeiro-Cabeleireiro, Maqueiro (A)	120	130	140	150	160	170	185	200

Alimentação

Cozinheiro Principal	180	185	190	200	210	225		
Cozinheiro Cortador (A)	125	135	145	155	165	175	190	205
Auxiliar de Alimentação, Fiel Auxiliar de Despensa (A)	120	130	140	150	160	170	185	200

Tratamento de Roupa

Operador Lavandaria, Costureira, Roupeiro (A)	120	130	140	150	160	170	185	200

Aprovisionamento e Vigilância

Fiel Auxiliar de Armazém/ (A), Auxiliar de Apoio e Vigilância	120	130	140	150	160	170	185	200

2

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

2.1. REGIME GERAL DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL[5]

(Índ. 100 para 1998: 55 300 $)

Técnico Superior

Assessor Principal	700	720	760	820	880
Assessor	600	620	650	680	720
Técnico Superior Principal	500	520	550	580	610
Técnico Superior de 1ª Classe	440	450	465	485	510
Técnico Superior de 2ª Classe	380	390	405	425	445
Estagiário	300				

Técnico

Técnico Especialista Principal	500	520	550	580	615

[5] Sempre que da actualização do índice 100 das tabelas salariais decorra um salário inferior ao salário mínimo nacional, será este o valor que o trabalhador terá direito a auferir, sem prejuízo do disposto nos nºs. 8 e 9 do artº 21º do Decreto-Lei nº 353-A/89, cujos índices serão referenciados a este montante (cfr. nº 6 da Portaria nº 29-A/98, de 16 de Janeiro).

Técnico Especialista	440	450	465	485	510			
Técnico Principal	380	390	405	425	445			
Técnico de 1ª Classe	320	330	345	365	385			
Técnico de 2ª Classe	265	275	285	295	320			
Estagiário	205							
Técnico-Profissional - Nível 4								
Técnico Adjunto Especialista 1ª Classe	300	310	320	330	350			
Técnico-Adjunto Especialista	270	280	290	300	310			
Técnico-Adjunto Principal	235	245	255	265	275			
Técnico-Adjunto de 1ª Classe	205	215	225	235	245			
Técnico-Adjunto de 2." Classe	190	200	210	225	235			
Técnico-Profissional - Nível 3								
Técnico Auxiliar Especialista	245	255	265	280	295			
Técnico Auxiliar Principal	220	2301	240	250	260			
Técnico Auxiliar de 1ª Classe	200	210	220	230	240			
Técnico Auxiliar de 2ª Classe	180	190	200	215	225			
Administrativo								
Chefe de Repartição	440	450	465	485	510	535		
Chefe de Secção	300	310	330	350	370	400		
Oficial Administrativo Principal	245	255	2S5	280	295			
Primeiro-Oficial	220	230	240	250	250	270		
Segundo-Oficial 200	210	220	230	240	250			
Terceiro-Oficial 180	190	200	215	225				
Escrit.-Dact./Adjunto de Tesoureiro	115	125	135	150	165	180	195	215
Auxiliar								
Condutor de Máquinas Pesadas	140	150	165	180	195	210	225	245
Fiscal Obras, Fiscal Serviço de Águas e/ou Saneamento ou Serviço de Higiene e Limpeza, Motorista de Pesados	135	145	160	175	190	205	220	235
Motorista de Ligeiros, Tractorista	125	135	145	160	175	190	205	220
Auxiliar Técnico, Telefonista	115	125	135	150	165	180	195	215
Encarregado de Pessoal Auxiliar	200	205	210	215				
Encarregado de Pessoal Doméstico	180	190	200	210				
Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Serviços Gerais, Nadador-Salvador Vigilante de Jardins e Parques Infantis	110	120	130	140	155	170	185	200
Operador de Reprografia	115	125	135	145	155	170	185	200
Guarda-Nocturno								
Servente/Auxiliar de Limpeza	100	110	120	130	140	150	160	170
Operário Qualificado								
Encarregado Geral	260	280	300	310				
Encarregado	240	245	250	255				
Mestre	205	210	220	230	240			

Operário Principal	180	186	190	200	210	225		
Operário	125	135	145	155	165	180	195	210
Operário Semiqualificado								
Encarregado	235	240	245	250				
Mestre	180	190	205	225	235			
Operário Principal	155	160	175	190	2D5	220		
Operário	120	130	140	150	160	175	190	205
Operário Não Qualificado								
Encarregado 225	230	235	240					
Capataz 200	205	210	215					
Operário 115	125	135	145	155	170	185	200	

2.2. CATEGORIAS ESPECÍFICAS DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL
(Índ. 100 para 1998: 55 300 $)[6]

Assessor Autárquico						
Ass. Autárquico (Munic. Urbano 1ª)	500	520	550	580	610	640
Ass. Autárquico (Munic. Urbano 2ª)	440	450	465	485	510	535
Ass. Autárquico (Munic. Rural 2ª)	320	330	345	365	385	405
Ass. Autárquico (Munic. Rural 3ª)	300	310	320	330	340	350
Pessoal de Chefia						
Tesoureiro-Chefe (Lisboa, Porto)	440	450	465	485	510	535
Chefe de Serv. Turismo (Mun. Urbano 1ª) e Outros Mun. Sede Zonas de Jogo	300	310	330	350		
Chefe de Serv. Cemitério/Teatro/Turismo						
Pessoal Técnico						
Instrutor de Educação Física	205	215	225	235	245	260
Técnico de Educação	205	215	225	235	250	265
Pessoal Técnico Profissional						
Chefe de Campo 300	310	330	350			
Solicitador 235	245	255	265	275	290	
Almoxarife, Director Estabelecimento,	215	225	235	245	255	265
Director Museu Etnográfico (Porto)						
Monitor de Museus						
Monitor de Museus Especial. de 1.ª Classe	300	310	320	330	350	
Monitor de Museus Especialista	270	280	290	300	310	

[6] Sempre que da actualização do índice 100 das tabelas salariais decorra um salário inferior ao salário mínimo nacional, será este o valor que o trabalhador terá direito a auferir, sem prejuízo do disposto nos nºs. 8 e 9 do artº 21º do Decreto-Lei nº 353-A/89, cujos índices serão referenciados a este montante (cfr. nº 6 da Portaria nº 29-A/98, de 16 de Janeiro).

Monitor de Museus Principal	235	245	255	265	275	290	
Monitor de Museus 1ª Classe	205	215	225	235	245	260	
Monitor de Museus 2ª Classe	190	200	210	225	235		
Estagiário	160						
Assistente Conservador de Museus							
Assist. Cons. Museus Especialista	245	255	265	280	295		
Assist. Cons. Museus Principal	220	230	240	250	260	270	
Assist. Cons. Museus 1ª Classe	200	210	220	230	240	250	
Assist. Cons. Museus 2ª Classe	180	190	200	215	225		
Estagiário	135						
Polícia Administrativa Municipal							
Guarda Municipal Graduado Coordenador	300	310	330	350			
Guarda Municipal Graduado	260	270	280	290	300		
Guarda Municipal Principal	230	240	250	260	270	280	
Guarda Municipal de 1ª Classe	2D5	215	225	235	245	255	
Guarda Municipal de 2ª Classe	185	195	205	220	235		
Fiscal Municipal (A)							
Fiscal Municipal Coordenador	245	255	265	280	295		
Fiscal Municipal Principal	220	230	240	250	250	270	
Fiscal Municipal de 1ª Classe	200	210	220	230	240	250	
Fiscal Municipal de 2ª Classe	180	190	200	215	225		
Pessoal Administrativo							
Tesoureiro Principal	300	310	330	350			
Tesoureiro de 1ª Classe	270	280	290	300	310		
Tesoureiro de 2ª Classe	220	230	240	250	260	270	
Tesoureiro de 3ª Classe	200	210	220	230	240	250	
Ajudante Notariado (C.M. Lisboa)	180	195	215	235	250	285	310
Pessoal Auxiliar							
Chefe de Armazém/ Serviços Limpeza//Transp. Mecânicos, Enc. Movimento	255	275	295	310			
Chefe de Polícia Florestal	255	275	295	310			
Subchefe de Polícia Florestal	235	250	265	280			
Revisor Transp. Colectivos	230	235	240	250	265	275	
Encarregado de Canil/Cemitério/ Mercado/Parq. Desp. e/ou Recreativos/ Parq. Máquinas/ /Viaturas Auto ou Transportes/ Serviços de Higiene e Limpeza,	225	230	235	245			
Fiscal Leituras e Cobranças, Of. Diligências (Ex. Trib. Mun. Lisboa/Porto), Capataz de Serviços Limpeza/ Limpa Colectores, Enc. Internato	180	185	190	200	210	225	
Visitadora	145	155	165	175	190		

Praticante de Desenho/Topógrafo	135	145	155	166	175	185		
Fotógrafo	135	150	165	180	195			
Carroceiro/Motociclista	130	140	150	160	170	180		
Ajudante Motorista Sem Carta, Monitor de Internato	125	135	145	155	165	175		
Servente	110	120	130	140	150	160	175	
Auxiliar de Enfermagem, Enfermeiro de 3.ª Classe	160	170	180	195	210	225	245	255
Maquinista Teatral-Chefe	180	185	190	200	210	220		
Maquinista Teatral	165	170	175	185	196	205		
Sonoplasta-Chefe	180	185	190	200	210	220		
Sonoplasta	165	170	175	185	195	205		
Agente Único Transp. Colectivos	180	190	205	220	240	265		
Motorista de Transp. Colectivos	160	170	185	200	220	245		

Operador Estações Elevatórias, Tratamento ou Depuradoras

Encarregado	185	190	200	210	225			
Operador	125	135	145	155	166	175	190	205
Condutor de Máquinas Pesadas e Veículos Especiais	140	150	165	180	195	210	225	245
Cobrador de Transportes Colectivos, Leitor Cobrador de Consumos	160	170	180	190	200	210	225	
Apontador	130	140	150	160	175	190	205	225
Fiel de Armazém ou Mercados e Feiras	125	135	150	165	180	195	210	225
Oficial de Diligências	120	130	140	150	160	175	190	205
Tratador Apanhador de Animais	120	130	140	150	165	180	2DO	220
Fiel Aeródromo/Refeitório /Frigorífico/Rouparia	125	135	145	155	165	175	185	200
Bilheteiro	115	125	135	145	155	165	175	190
Condutor de Cilindros, Operador de Máquinas de Endereçar	120	130	140	150	160	170	180	190
Ecónomo	120	130	140	150	165	180	195	210
Cantoneiro de Limpeza, Coveiro, Limpa Colectores, Varejador	120	130	140	150	165	180	195	210
Tratador-Apanhador de Animais								
Cozinheiro	125	135	145	155	165	175	190	205
Guarda Campestre	140	150	160	170	180	190	200	

3

CORPOS ESPECIAIS

BOMBEIROS MUNICIPAIS

(Índ. 100 para 1998: 76 197$)

Bombeiro

Chefe	230	240	255	270	
Subchefe	195	210	225	240	
Bombeiro de 1ª Classe	150	160	170	180	190
Bombeiro de 2ª Classe	130	140	150	160	170

Bombeiro de 3ª Classe	100	110	120	130	140			

BOMBEIROS SAPADORES
(Índ. 100 para 1998: 98 010$) (Q)

Bombeiro

Chefe-Ajudante	270	285	300	315	335			
Chefe de 1ª Classe	225	235	245	255	265	280		
Chefe de 2ª Classe	195	205	215	225	235	245		
Subchefe-Ajudante	180	190	200	210	220	235		
Subchefe	165	170	175	185	195	205	220	
Cabo	145	150	160	170	180	190	200	215
Sapador Bombeiro	130	135	145	155	165	175	185	200

DIAGNÓSTICO E TERAPEUTICA
(Índ. 100 para 1998: 14 145$)

Técnico Especialista de 1ª Classe	165	175	195	210	232			
Técnico Especialista	150	155	165	175	192			
Técnico Principal 130	145	155	165	175				
Técnico de 1ª Classe	110	115	120	125	135	145		
Técnico de 2ª Classe	100	105	110	115	120	125	130	140

DIPLOMATAS
(Índ. 100 para 1998: 206 678$)

Embaixador	290	320				
Ministro Plenipotenciário	230	250	270	280		
Conselheiro de Embaixada	160	170	180	200		
Secretário	120	130	140	150	160	170
Adido	97					

DIRIGENTES
(Índ. 100 para 1998: 601 545$)

Director-Geral	100
Subdirector-Geral	-
(85% remuneração de director-geral)	
Director de Serviços	-
(80% remuneração de director-geral)	
Chefe de Divisão	-
(70% remuneração de director-geral)	

DOCENTES UNIVERSITÁRIOS
(Índ. 100 para 1998: 232 345$)

Reitor	375
Vice-Reitor	360

Docente Universitário

Professor Catedrático	285	300	310	330
Professor Associado c/agregação	245	255	255	285
Professor Associado/ /Prof. Auxiliar c/agregação	220	230	250	260

Professor Auxiliar	195	210	230	245
Assistente e Leitor	135	140	150	
Assistente Estagiário	100	110		

DOCENTE DO ENSINO SUPERIOR POLITÉCNICO

(Índ. 100 para 1998: 232 345$)

Professor-Coordenador c/agreg.	245	255	265	285
Professor-Coordenador s/agreg.	220	230	250	260
Professor-Adjunto	185	195	210	225
Assistente 2ª Triénio	135	140	150	
Assistente 1º Triénio	100			

DOCENTE DA ESCOLA SUPERIOR DE BELAS-ARTES

(Índ. 100 para 1998: 232 345$)

Professor	220	230	250	260
Primeiro Assistente//Equip. Professor Auxiliar	190	205	225	
Assistente	135	140	150	
Assistente Eventual	100			

DOCENTE DO INST. SUP. ENGENHARIA - INST. SUP. ADM. E CONTABILIDADE

(Índ. 100 para 1998: 232 345$)

Professor Auxiliar	190	205	225
Assistente	135	140	150

EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR/ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO

(Índ. 100 para 1998: 146 495$)

Pessoal Docente	80*	120**								
	100	115	145	160	180	200	210	240	270	310
						215	292	332		
						225				
						240				

ENFERMAGEM

(Índ. 100 para 1998: 144 145$)

Enfermeiro Director	270	290	310						
Assessor Técnico de Enfermagem	240	250	260	270	2B5				
Assessor Téc. Reg. Enfermagem	210	220	230	240	255				
Enfermeiro-Supervisor	180	190	205	220	235	250			
Enfermeiro Chefe150	160	175	190	210	235				
Enfermeiro Especialista	135	145	155	170	185	200	220		
Enfermeiro Graduado	120	130	140	155	170	185	200	215	
Enfermeiro	100	105	110	120	130	140	155	170	195

* Período probatório dos docentes bacharéis

** Período probatório dos docentes licenciados

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
(Índ. 100 para 1998: 94 128$)

Oficiais

Comandante-Geral		605	630	665							
2.º Comandante-Geral		530	550	575	600						
Brigadeiro		530	550	575	600						
Coronel		430	450	480	510						
Tnente-Coronel	375	385	395	410	425						
Major		340	345	355	370						
Capitão		270	285	300	315	335					
Tenente		225	235	245	255	265					
Alferes		195	205	215							

Sargentos

Sargento-Mor	270	285	300								
Sargento-Chefe	245	250	250	265							
Sargento-Ajudante		210	220	230	235	240					
Primeiro-Sargento		175	185	195	205	220					
Segundo-Sargento		150	160	170	180	190	200	215			

Praças

Cabo-Chefe	185	195	210								
Cabo		140	145	155	165	175	190	200			
Soldado		110	115	120	130	140	145	155	165	175	190

GUARDAS PRISIONAIS
(Índ. 100 para 1998: 98 128 $) (N)

Chefe Princ. da Guarda Prisional	225	235	245	255	265	280				
Chefe da Guarda Prisional	195	205	215	225	240	255				
Subchefe Princ. Guarda Prisional	220	235	250							
Subchefe Ajudante da Guarda Prisional	210	220	230	235	240					
1º Subchefe da Guarda Prisional	175	185	195	205	220					
2º Subchefe da Guarda Prisional	150	160	170	180	190	200	210	215		
Guarda Prisional Principal	185	195	210							
Guarda Prisional de 1ª Classe	140	145	155	165	175	190	200			
Guarda Prisional de 2ª Classe	110	115	120	130	140	145	155	165	175	190

INSPECÇÃO DE ALTO NÍVEL
(Índ. 100 para 1998: 284 231$) (U)

Inspecção-Geral de Finanças

Inspector de Finanças Sup. Principal	170	180	190	
Inspector de Finanças Superior	150	155	165	175
Inspector de Finanças Principal	125	130	140	150
Inspector de Finanças	100	105	115	125
Inspector de Finanças Estagiário	80			

INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA
(Índ. 100 para 1998: 232 345$)

Investigador-Coordenador	285	300	310	330
Investigador Principal	220	230	250	260
Investigador Auxiliar	195	210	230	245
Assistente de investigação	135	140	150	
Estagiário Investigador	100	110		

MÉDICOS
(Índ. 100 para 1998: 345 679$)

Dedicação Exclusiva 35H/Semana

Chefe de Serviço	165	175	185	
Assistente Graduado	135	150	160	
Assistente	110	120	125	
Clínico Geral	90	95	100	105
Interno Complementar (82,5% do Índice 100)	90	95		
Interno Geral	45			

Tempo Completo
(Remunerações de 66% do auferido pelo regime de dedicação exclusiva - 35h/semana)

Chefe de Serviço	-	-	-	
Assistente Graduado	-	-	-	
Assistente	-	-	-	
Clínico Geral	-	-	-	-

Dedicação Exclusiva 42 H/Semana
(Remunerações acrescidas de 25% do regime de dedicação exclusiva - 35h/semana)

Chefe de Serviço	-			
Assistente Graduado	-	-	-	
Assistente	-	-	-	
Clínico Geral	-	-	-	-
Interno Complementar	-	-		

MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS[7]
(Índ. 100 para 1998: 98 128$)

Quadro Permanente

Vice-Almirante/General	605	630	665		
Contra-Almirante/Brigadeiro	530	550	575	600	
Cap.-de-Mar-e-Guerra/Coronel	430	450	480	510	
Cap.-de-Fragata/Tenente-Coronel	375	385	395	410	425

[7] Aos montantes acresce o suplemento de condição militar (10% da remuneração base).

Cap.-Tenente/Major	340	345	355	370			
Primeiro-Tenente/Capitão	270	285	300	315	335		
Segundo-Tenente/Tenente	225	235	245	255	265		
Guarda-Marinha/Subtenente/Alferes	195	205	215				
Sargento-Mor 270	285	300					
Sargento-Chefe 245	250	250	265				
Sargento-Ajudante	210	220	230	235	240		
Primeiro-Sargento	165	170	175	185	195	205	
Segundo-Sargento	155	160					
Cabo da Armada/Cabo de Secção	140	145	150	155	165	175	185
Primeiro-Marinheiro/Cabo-Adj.	100	105	110	120	130	140	
Regime de Contrato							
Capitão	270	285					
Tenente	225	235	245				
Alferes	195	205	215				
Primeiro-Sargento	165						
Segundo-Sargento	145	150	160				
Furriel	130	135	145				
Primeiro-Marinheiro/Cabo-Adj.	100	105	110	120	130		
Segundo-Marinheiro/Primeiro-Cabo	55	65	75	90			

POLÍCIA JUDICIÁRIA

INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

(Índ. 100 para 1998: 133 725$) (K)

Ass. de Investigação Criminal (A)	385				
Inspector-Coordenador N2	375	385			
Inspector-Coordenador N1	355	365			
Inspector N3	335	345	355	365	
Inspector N2	310	320			
Inspector N1	295	305			
Inspector Estagiário	180	200			
Subinspector N3	280	290	300	310	
Subinspector N2	260	270			
Subinspector N1	255	260			
Agente N4	230	240	250	260	
Agente N3	215	225	230		
Agente N2	180	200	215		
Agente N1	160	170			
Agente Estagiário100	115				
Pessoal Auxiliar de Investigação Criminal					
Agente Motorista N2 (A)	150	165	175	185	
Agente Motorista N1 (A)	125	150			

APOIO INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

(Índ. 100 para 1998: 107 603$) (L)

Especialista Sup. Polícia N5	450	460	475
Especialista Sup. Polícia N4	400	430	

Especialista, Sup. Polícia N3	320	350				
Especialista Sup. Polícia N2	275	295				
Especialista Sup. de Polícia N1	245	260				
Especialista Sup. de Polícia N0	190					
Especialista de Polícia N5	300	335	360			
Especialista de Polícia N4	270	285				
Especialista de Polícia N3	245	260				
Especialista de Polícia N2	220	230				
Especialista de Polícia N1	190	200				
Especialista de Polícia N0	150					
Especialista-Adj. Polícia N5	240	260	280			
Especialista-Adj. Polícia N4	220	240				
Especialista-Adj. Polícia N3	210	220				
Especialista-Adj. Polícia N2	190	200				
Especialista-Adj. Polícia N1	170	180				
Especialista-Adj. Polícia N0	140					
Especialista Aux. Polícia N5	190	205	220	235		
Especialista Aux. Polícia N4	180	190	200			
Especialista Aux. Polícia N3	160	175	185			
Especialista Aux. Polícia N2	145	160	170			
Especialista Aux. Polícia N1	130	140	150			
Especialista Aux. Polícia N0	120	130				
Técnico de Polícia N5	160	175	185	200		
Técnico de Polícia N4	140	155	165			
Técnico de Polícia N3	135	145	155			
Técnico de Polícia N2	125	135	145			
Técnico de Polícia N1	115	130	140			
Técnico de Polícia N0	90	100	110			

Segurança

Chefe de Turno	140	150	165	180		
Segurança N3	130	140	150			
Segurança N2	120	130	135			
Segurança N1	105	115	125			
Segurança N0	100	105				

POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

(Índ. 100 para 1998: 98 128$) (N)

Oficiais

Comandante-Geral	605	630	665			
2° Comandante-Geral	530	550	575	600		
Superintendente-Chefe	530	550	575	600		
Supeintendente	430	450	480	510		
Intendente	375	385	396	410	425	
Subintendente	340	345	355	370		
Comissário Principal	315	325	335	350	365	
Comissário	270	285	300	315	335	
Subcomissário	225	235	245	255	255	280
Chefe de Esquadra	195	205	215	225	240	255

Subchefes

Subchefe Principal	220	235	250				
Subchefe-Ajudante	210	220	230	235	240		
Primeiro-Subchefe	175	185	195	205	220		
Segundo-Subchefe	150	160	170				

Guardas

Guarda Principal	185	195	210				
Guarda de 1.ª Classe	140	145	155	165	175	190	200
Guarda de 2ª Classe	110	115	120	130	140	145	

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS

(Índ. 100 para 1998: 133 725$) (R)

Inspector

Inspector Superior	365	375		
Inspector-Coordenador	340	355		
Inspector Principal	300	310		
Inspector de 1ª Classe	280	290		
Inspector de 2ª Classe	250	260		
Inspector Estagiário	175			

Inspector-Adjunto

Inspector-Adjunto Principal	200	210	220	230
Inspector-Adjunto de 1ª Classe	165	175	185	195
Inspector-Adjunto de 2ª Classe	145	155	165	
Inspector-Adjunto Estagiário	90			

SERVIÇO DE INFORMACÕES DE SEGURANÇA - (SIS)

(Índ. 100 para 1998: 115 320$) (V)

Técnico Superior

Téc. Coordenador Informações N2	430	440
Téc. Coordenador Informações N1	400	415
Téc. Superior Informações N3	350	360
Téc. Superior Informações N2	330	340
Téc. Superior Informações N1	290	300
Estagiário	190	

Técnico

Técnico de Informações N4	340	345
Técnico de Informações N3	320	330
Técnico de Informações N2	305	310
Técnico de Informações N1	285	295
Estagiário	125	

Técnico-Profissional

Téc.-Adjunto Informações N6	280	290	300
Téc.-Adjunto Informações N5	260	270	
Téc.-Adjunto Informações N4	240	250	
Téc.-Adjunto Informações N3	210	230	
Téc.-Adjunto Informações N2	190	200	
Téc.-Adjunto Informações N1	175	185	

Estagiário	105			
Técnico-Profissional de Apoio Geral				
Chefe de Sector	250	260	275	290
Chefe de Núcleo 190	200	210	220	
Adjunto-Téc. Secretariado N2	165	175	185	195
Adjunto-Téc. Secretariado N1	120	135	150	
Técnico Auxiliar Informações N4	140	150	165	180
Técnico Auxiliar Informações N3	125	140	155	165
Técnico Auxiliar Informações N2	115	125	135	155
Técnico Auxiliar Informações N1	105	115	125	135
Motorista N2	150	160	170	185
Motorista N1	120	130	140	
Técnico de Segurança				
Vigilante N2	130	135	145	155
Vigilante N1	90	100	120	135

SERVIÇO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS DE DEFESA E MILITARES (SIEDM)

(Índ. 100 para 1998: 115 320$) (V)

Técnico Superior				
Téc. Coordenador Informações N2	430	440		
Téc. Coordenador Informações N1	400	415		
Téc. Superior Informações N3	350	360		
Téc. Superior Informações N2	330	340		
Téc. Superior Informações N1	290	300		
Estagiário	190			
Técnico				
Técnico de Informações N4	340	345		
Técnico de Informações N3	320	330		
Técnico de Informações N2	305	310		
Técnico de Informações N1	285	295		
Estagiário	125			
Técnico-Profissional				
Téc.-Adjunto Informações N6	280	290	300	
Téc.-Adjunto Informações N5	260	270		
Téc.-Adjunto Informações N4	240	250		
Téc.-Adjunto Informações N3	210	230		
Téc.-Adjunto Informações N2	190	200		
Téc.-Adjunto Informações N1	175	185		
Estagiário	105			
Técnico-Profissional de Apoio Geral				
Chefe de Sector	250	260	275	290
Chefe de Núcleo	190	200	210	220
Adj.-Técnico Secretariado N2	165	175	185	195
Adj.-Técnico Secretariado N1	120	135	150	
Téc. Auxiliar Informações N4	140	150	165	180
Téc. Auxiliar Informações N3	125	140	155	165

Téc. Auxiliar Informações N2	115	125	135	155		
Téc. Auxiliar Informações N1	105	115	125	135		
Motorista N2	150	160	170	185		
Motorista N 1	120	130	140			

Técnico de Segurança

Vigilante N2	130	135	145	155		
Vigilante N1	90	100	120	135		

TÉCNICOS SUPERIORES DE SAÚDE

(Índ. 100 para 1998: 217 912$)

Assessor Superior	185	195	2D5	215		
Assessor	150	160	165	175	185	
Assistente Principal	125	130	135	145	155	
Assistente	110	115	120	125	130	135
Estagiário (3° a 4° Ano)	95					
Estagiário (1° e 2° Ano)	85					

NOTAS

(A) Carreira a extinguir quando vagar.
(B) Suplemento de risco no montante de 11 000$00, abonável em 12 mensalidades (Artigo 6° do Decreto-Lei n° 142/90, de 4 de Maio).
(C) Suplemento de risco (Artigo 33° do Decreto-Lei n° 269-A/95, de 1 9 de Outubro).
(D) Suplemento de 20% do vencimento (Artigo 1° do Decreto-Lei n° 343/84, de 26 de Outubro).
(E) Suplemento de 20% do vencimento (Artigo 18° do Decreto-Lei n° 409/87, de 31 de Dezembro).
(F) Suplemento de 20% do vencimento (Decreto-Lei n° 82/85, de 23 de Março).
(G) Suplemento de risco de 20% do vencimento (Decreto-Lei n° 219/93, de 6 de Junho).
(H) Acréscimo de 70 pontos relativamente ao índice detido na categoria de técnico superior de informática principal (Decreto-Lei n° 177/95, de 26 de Julho).
(I) Acréscimo de 50 pontos relativamente ao índice detido na categoria de operador de sistemas chefe (Decreto-Lei n°' 177/95, de 26 de Julho).
(J) Acréscimo de 30 pontos relativamente ao índice detido na categoria de operador de sistemas chefe (Decreto-Lei n° 177/95, de 26 de Julho).
(K) Suplemento de risco de 25% do valor do índice 100 da tabela indiciária (Decreto-Lei n° 295-A/90, de 21 de Setembro).
(L) Suplemento de risco de 20% do valor do índice 100 da tabela indiciária (Decreto-Lei n° 295-A/90, de 21 de Setembro).
(M) Suplemento de 20% do vencimento (Decreto-Lei n° 274/90, de 7 de Setembro).
(N) Aos montantes acresce o suplemento por serviço nas forças de segurança - 14,5% da remuneração-base.
(O) Suplemento de risco (Decreto-Lei n° 641/87, de 6 de Fevereiro).
(P) Suplemento nos termos dos Decretos-Lei n°s 46/86, de 10 de Março, 192/91, de 21 de Maio e 18/94, de 21 de Maio.
(Q) Suplemento de 14,5% da remuneração base atribuído pelo ónus específico da prestação do trabalho, risco e disponibilidade permanente (Decreto-Lei n° 373/93, de 4 de Novembro).
(R) Suplemento de 25% do valor do índice 100 (Decreto n° 160/92, de 1 de Agosto).
(S) Aplicável apenas no caso de estarem abrangidos pelo Artigo 3° do Decreto-Lei n° 177/95, de 26 de Julho.
(T) Constitui corpo especial de acordo com Lei n° 18/96, de 20 de Junho.
(U) Suplemento de 15% da remuneração base (reportada a 30 de Setembro de 1989) actualizada anualmente.
(V) Suplementos fixados por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e dos ministros competentes.

ESTUDO Nº 1/98 - GE

REGIME JURIDICO DA DESIGNAÇÃO DE PERITOS

Equipa Técnica
Coordenação: Manuel Freire Barros*
Autoria: António Acácio S.F. Tato** e
Luisa Sá Gomes***

---

* Director do Gabinete de Estudos
** Consultor Jurídico
*** Consultora Jurídica

ÍNDICE

O Objecto e o Método **291**

I - Considerações sobre a Figura do Perito em Geral **293**

1. Da Prova Pericial 293

2. Da Noção de Perito 294

II - Do Perito em Processo Penal **298**

1. Designação do Perito e Definição do Objecto da Perícia 298

2. Desempenho do Perito 299

2.1. Quem Realiza a Perícia 299
2.2. Local da Perícia 299
2.3. Deveres do Perito 299
2.4. Direitos do Perito 301
2.5. Controlo do Exercício do Cargo 302
2.6. Segunda Perícia 303
2.7. Valor da Prova Pericial 303

3. Causas de Cessação do Exercício do Cargo de Perito 304

III - Do Perito em Processo Civil **307**

1. Designação do Perito e Definição do Objecto da Perícia 307

2. Desempenho do Perito 308

2.1. Quem Realiza a Perícia 308
2.2. Local da Perícia 309
2.3. Deveres e Obrigações do Perito 309
2.4. Direitos do Perito 311
2.5. Controlo do Exercício do Cargo 311
2.6. Segunda Perícia 312

2.7. Valor da Prova Pericial 312

3. Causas de Cessação do Exercício do Cargo de Perito 313

IV - O Exercício das Funções de Perito. Sua Repercussão na respectiva Situação de Origem. 315

1. Quanto à Natureza das Funções de Origem 315

2. Quanto à Acumulação de Funções Públicas 316

V - Depoimentos de Testemunha 318

1. No Processo Penal 318

2. No Processo Civil 318

VI - O Exercício das Funções de Testemunha. Sua Repercussão na respectiva Situação de Origem. 319

Bibliografia 321

1. Direito Processual Civil 321

2. Direito Processual Penal 321

3. Regime Geral da Função Pública 323

O OBJECTO E O MÉTODO

O presente estudo, atento o Despacho DP nº 10/98, de sua Excelência o Conselheiro Presidente, tem por objecto fundamental a caracterização do regime jurídico do exercício de funções de perito por parte de auditores ou técnicos do Tribunal de Contas nas diversas fases que compõem os processos penal e civil, bem como a caracterização da prestação dos seus depoimentos, em julgamento, nos tribunais comuns.

Para atingir estes propósitos de investigação, pensamos ser necessário, como questão prévia, delimitar as situações jurídicas susceptíveis de serem subsumíveis nas figuras do "auditor" e do "técnico" do Tribunal de Contas que possam vir a estar envolvidos em peritagens.

Assim, em breve parêntesis, importa referir que entendemos ser de incluir nesses conceitos situações tuteladas por modalidades distintas de relações jurídicas de emprego.

Desde logo, são de salientar as que são reguladas por regimes jurídicos de direito público:[1]

— nomeação de funcionários (em que cabe o universo dos funcionários do quadro do Tribunal de Contas que desempenhem funções de "auditor" ou de "técnico"); e

— contratos de pessoal — administrativos de provimento[2].

Em segundo lugar, há que salientar também a existência de outras situações, estas já tuteladas pelo direito privado, como acontece com os contratos a termo certo[3], de prestação de serviços, tarefa, ou avença[4].

Particular enfoque deve ser dado à arrumação sistemática da matéria dos peritos cujo travejamento mestre se insere em dois ramos distintos do direito adjectivo: o direito processual civil e o direito processual penal.

---

[1] Cfr. artº 1º, 3º, 4º e 14º do Dec. Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro.

[2] Os quais, neste caso, conferem aos particulares outorgantes a qualidade de agentes administrativos, *v.g.* artº 14º nº 2 do Dec. Lei 427/89.

[3] Que não conferem a qualidade de agente ao particular outorgante, nos termos do artº 14º nº 3 do Dec. Lei nº 427/89.

[4] Os quais não conferem aos particulares outorgantes a qualidade de agente, *cfr.* artº 17º nº 6 do Dec. Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro.

Este circunstancialismo levou-nos a tratar como "gerais" os caracteres comuns aos dois ramos do direito — quais sejam as noções de prova pericial e de perito — e em "especial" os regimes de direito processual penal e civil.

De sublinhar ainda, que se autonomizou a matéria respeitante ao depoimento de testemunhas em sede de processo penal e civil.

Quanto à estrutura do trabalho, ela procura reflectir o conjunto de questões suscitadas por Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no Despacho acima referido, tendo em atenção a sistematização legal que a figura assume no âmbito dos respectivos diplomas de natureza processual, em que se insere.

O método seguido consistiu na construção de um esquema lógico-jurídico adequado (*assim o esperamos*) à caracterização da figura do perito naquilo que respeita à sua natureza penal ou civil.

A bibliografia que formos citando ao longo do parecer resulta de um trabalho de pesquisa efectuado quer junto do Serviço de Biblioteca do Tribunal de Contas, quer junto de outras bibliotecas[5].

[5] Cujo trabalho denudado e meritório dos seus funcionários, de todas elas, aqui registamos a justo título e agradecemos.

I - CONSIDERAÇÕES SOBRE A FIGURA DO PERITO EM GERAL

1. Da Prova Pericial

"A prova pericial tem por objecto a percepção ou apreciação de factos por meio de peritos quando sejam necessários conhecimentos especiais que os julgadores não possuem, ou quando os factos, relativos a pessoas, não devam ser objecto de inspecção judicial" (artº 388º do Código Civil, adiante designado pela sigla CC).

Assim, como ensinou o **Prof. Castro Mendes**, a prova pericial *"é o meio de prova que consiste na transmissão ao juiz de informações de facto por uma entidade - perito ou arbitrador - especialmente encarregado de as recolher"*.[6].

Também, nos termos do artº 151º do Código do Processo Penal (doravante designado pela sigla CPP), haverá lugar a perícia *quando a percepção ou a apreciação dos factos exigirem determinados conhecimentos técnicos, científicos e artísticos.*

Parece-nos, assim, da maior importância distinguir agora a prova pericial de outras figuras que lhe são próximas mas que, todavia, são distintas.

Desde logo, devemos distinguir arbitramento de arbitragem, pois, apesar da similitude de palavras, indicam realidades jurídicas distintas. Nessa medida, enquanto que o arbitramento é o recurso a peritos ou arbitradores, como meio de prova, já a arbitragem é o recurso a árbitros como meio de solução de um litígio.

Atentando na distinção entre as figuras da arbitragem e do arbitramento, importa agora comparar este conceito com o da prova testemunhal, remetendo desde já para a análise que faremos da figura do perito, onde mais desenvolvidamente iremos delimitar os contornos de outras figuras que lhe são afins.

Como ensina o **Prof. Castro Mendes**, apesar das diferenças doutrinárias a verdadeira distinção entre a prova pericial e a testemunhal encontra-se no *"carácter casual ou propositado da aquisição de conhecimentos que são transmitidos ao tribunal. A testemunha dá notícia de factos ou circunstâncias casualmente observados; o perito, de factos ou circunstâncias que foi encarregado pelo tribunal de investigar"*[7] (sublinhado nosso).

---

[6] *V.g.* Direito Processual Civil, Vol. II, Edição da AAFDL, 1987, pág. 708.

[7] *Ibidem,* obra citada, pág. 710.

Quanto à prova pericial, importa sublinhar que, através da reforma introduzida pelo Dec.-Lei nº 329-A/95, de 12.12, operou-se a sua unificação, tendo sido abandonada a anterior distinção entre exame, vistoria e avaliação[8], seguindo-se agora os mesmos trâmites independentemente de a perícia ter por finalidade a averiguação em pessoas ou em coisas (móveis ou imóveis) ou de a avaliação respeitar a bens ou direitos[9].

Finalmente, é de acrescentar que o conceito de prova pericial, ora referido, não sofre qualquer alteração, enquanto conceito de direito adjectivo — tanto no que respeita ao direito processual civil como ao direito processual penal[10].

2. Da Noção de Perito

O **Prof. Alberto dos Reis**,[11] entende que o estudo do conceito doutrinal de perito conduz à afirmação de que a sua função característica é emitir parecer técnico sobre determinados factos, os quais aprecia tecnicamente enquanto detentor de um saber especializado que o julgador não possuí. Isto é, "*O perito é chamado a mobilizar os seus conhecimentos especiais em ordem à apreciação dos factos observado*"[12].

---

[8] Que juntas constituíam as várias modalidades de arbitramento ou peritagem.

[9] Situação para que o **Conselheiro F.B. Ferreira Pinto** alerta *in* Lições de Direito Processual Civil, Ecla Editora, 1997, pág. 418.

[10] Cfr. artº 388º do CC; artº 568º nº 1 do CPC, e 151º do CPP.

[11] *In* Código do Processo Civil anotado, Vol. IV reimpressão, Coimbra Editora, Lim., 1987, pág. 165 e segs.

[12] Como ensina o **Prof. Alberto dos Reis** no comentário ao artº 581º do Cód. Proc. Civil antes citado, pág. 181:

" *Mas há uma categoria de conhecimentos especiais que está fora do campo da prova por peritos: são os conhecimentos jurídicos. A razão é simples, observa Guasp: o juiz, pela sua qualidade profissional de jurista, tem obrigação de dominar os conhecimentos jurídicos; não pode ser autorizado a socorrer-se, nesta parte, de pessoas estranhas (...).*

O juiz é técnico do direito; por mais difícil e complexa que seja a questão jurídica, não é lícito ao juiz requisitar espontaneamente, ou a requerimento de qualquer das partes o parecer jurídico de qualquer professor ou escritor especializado; há-de desembrulhar-se pelos seus próprios meios. Os pareceres jurídicos não se consideram pareceres técnicos para efeitos do artº 555º

Podem as partes, por sua iniciativa, juntar ao processo pareceres jurídicos de professores, escritores ou advogados (artº 550º § único); o que não podem é sugerir ao juiz que requisite tais pareceres, nem requerer qualquer exame que se destine à apreciação jurídica de factos controvertidos."

De notar que, o artº 555º do CPC citado pelo **Prof. Alberto dos Reis** corresponde hoje, quanto à matéria em análise, ao artº 535º do CPC e que o § único do artº 550º citado pelo ilustre Professor tem correspondência hoje no artº 525º do CPC.

Precisados os contornos da figura do perito, na qual se integram os auditores ou técnicos do Tribunal de Contas, importa, então, distingui-la de outras que lhe são próximas, como sejam as de testemunha, consultor técnico, intérprete e tradutor, para o que seguiremos, mais uma vez, os preciosos ensinamentos do **Prof. Alberto dos Reis**[13].

PERITO/TESTEMUNHA

Vários são os critérios distintivos das figuras de perito e testemunha. Tradicionalmente a doutrina vem apontando a existência de critérios subjectivos, objectivos e critérios referentes ao acto:

- De acordo com o critério subjectivo, o perito distingue-se da testemunha pelo facto de ser necessariamente uma pessoa qualificada em função de um ou vários ramos do saber, ao passo que a testemunha pode não o ser.
- De acordo com o critério da qualidade da matéria objecto da análise, o perito opera sobre dados técnicos, sobre matéria de índole especial, enquanto a testemunha opera sobre dados comuns, sobre dados para cuja observação e valoração não são necessários conhecimentos especiais.

  Poder-se-á até dizer que enquanto o perito traz ao processo dados normativos, a testemunha apenas lhe fornece dados puramente de facto.
- Quanto aos critérios referentes ao acto, a distinção entre perito e testemunha assenta, essencialmente, quanto ao modo de captação do facto (a testemunha capta-o casualmente, enquanto o perito o faz deliberada e intencionalmente); quanto ao seu tratamento (a testemunha apreende-o e narra-o sem emitir qualquer apreciação sobre o mesmo, ao invés do perito, que sobre ele emite um juízo de valor); e quanto ao modo de transmissão (a testemunha toma conhecimento do facto mediante acto extraprocessual, enquanto o perito o apreende e valora mediante actos de carácter processual).

---

13 *Ibidem* obra citada, pág. 169 e segs.

PERITO/CONSULTOR TÉCNICO

Os artºs 42º, 614º e 649º do CPC referem a intervenção nos processos de técnicos especializados em determinadas áreas - os consultores técnicos.

Porém, o técnico referido no artº 42º do CPC é um verdadeiro auxiliar do advogado, isto é, reveste a qualidade de mandatário da parte. Já o técnico, previsto nos artºs 614º e 649º do CPC, exerce a função própria do perito, porquanto emite juízos de valor sobre factos de natureza técnica.

Também no processo penal encontramos a figura do consultor técnico, que pode ser designado pelo Ministério Público, pelo arguido e pelo assistente ou pelas partes civis, nos casos previstos no artº 155º nº 1 do CPP. Neste caso, o consultor não tem de prestar compromisso ou juramento,[14] pois o seu posicionamento no acto está intimamente conexionado com a vontade e a posição de quem o designa, até pelos efeitos da responsabilidade da sua remuneração[15] [16].

PERITO/ÁRBITRO

O árbitro distingue-se do perito, porquanto profere verdadeiros julgamentos relativamente à matéria de facto ou de direito posta à sua apreciação.

Não é, portanto, como o perito, um agente de prova.

PERITO/INTÉRPRETE E TRADUTOR

O intérprete (previsto nos artºs 139º nº 2 e 141º do CPC e nos artºs 92º nº 2 e 93º do CPP) intervém, quer quando tenha de ser ouvido algum estrangeiro que se exprima em língua desconhecida do tribunal quer quando haja de ser interrogado um surdo, um mudo ou um surdo mudo, com o qual não se possa comunicar por via escrita. O seu papel consiste unicamente em estabelecer a comunicação entre o tribunal e as pessoas a ouvir.

O tradutor (previsto no artº 140º nº 1 do CPC e nos artºs 92º nº 3 e 166º do CPP) intervém no processo traduzindo documentos escritos em língua

---

[14] Artº 91º do CPP *a contrario*.

[15] Inclusive quem o indica terá, ou não, de pagar o preço dos seus serviços consoante o que foi previamente acordado.

[16] V.g. **Manuel Simas Santos** e outros, Código de Processo Penal Anotado, 1º volume, Rei dos Livros, 1996, comentário ao artº 155º

estrangeira, desacompanhados de tradução autenticada, sobre os quais também não emite parecer técnico sobre os factos constantes do documento traduzido.

Tanto o intérprete como o tradutor, na acepção acima referida, não são considerados peritos já que, como dissemos, não emitem parecer técnico sobre os factos observados ou ocorridos.

De notar, porém que o tradutor previsto nº 2 do artº 140º do CPC, já reveste características próprias da função de perito, porquanto o seu desempenho consiste na averiguação da fiabilidade de uma tradução já existente.

II - DO PERITO EM PROCESSO PENAL

1. Designação do Perito e Definição do Objecto da Perícia

Nos termos do artº 154º nº 1 do CPP, o perito é nomeado oficiosamente pela autoridade judiciária[17] — juiz, juiz de instrução ou Ministério Público se o processo se encontrar na fase de inquérito — ou a requerimento dos interessados — arguido, assistente, partes civis ou Ministério Público se estivermos em fase a jusante do inquérito.

Refira-se, ainda, que pode ser nomeado um ou vários peritos, nos termos do nº 2 do artº 152º do CPP, quando a perícia revelar especial complexidade, os quais intervirão em moldes colegiais ou interdisciplinares.

Por via de regra, a escolha do perito, ou peritos, é efectuada *de entre pessoas constantes de listas de peritos em cada comarca* e, excepcionalmente, em *pessoa de honorabilidade e de reconhecida competência técnica na matéria em causa*[18].

O despacho ordenatório da perícia é um acto formal do qual consta a indicação do dia, hora e local da sua efectivação, devendo ser notificado às partes interessadas, com uma antecedência mínima de três dias, ressalvando-se os casos de urgência ou de perigo de mora (em qualquer das fases do processo) ou de risco para as finalidades próprias (no inquérito)[19] .

Relativamente ao objecto da perícia, o **Prof. Cavaleiro Ferreira** refere o seguinte[20]:

"*... a apreciação dos factos é função jurisdicional. Para essa apreciação carece o julgador de conhecimentos jurídicos e da experiência comum, técnicos ou científicos. Como nem sempre todos estes fazem parte da cultura geral do julgador e eles se mostram indispensáveis à apreciação da prova, permite a lei o auxílio de terceiros no esclarecimento de pressupostos da apreciação da prova. É este auxílio que constituí a perícia... . Destina-se a auxiliar o julgador ou o instrutor do processo na função que lhe é peculiar de desvendar o significado de provas preexistentes ou de apreciar o seu valor.*"

---

[17] Artº 1º nº 1 alínea b) do CPP.
[18] Artº 152 nº 1 do CPP.
[19] Cfr. Anotação ao artº 154º do CPP de **Manuel Simas Santos** e outros, *ibidem* obra citada.
[20] Curso de Processo Penal, II, pág. 345.

2. Desempenho do Perito

2.1. Quem Realiza a Perícia

As perícias em geral podem ser realizadas[21] por:

- estabelecimento, laboratório ou serviço oficial apropriado;
- perito nomeado de entre pessoas constantes de listas de peritos existentes em cada comarca (no caso de impossibilidade ou inconveniência da primeira solução);
- pessoa de honorabilidade e de reconhecida competência na matéria em causa (na falta ou impossibilidade de resposta em tempo útil dos peritos da comarca).

Existem ainda perícias especiais: as médico-legais[22], psiquiátricas[23] e sobre a personalidade[24], sobre as quais não nos pronunciaremos por fugirem ao objecto do estudo.

2.2. Local da Perícia

De acordo com o disposto no artº 154º, nº 1, do CPP, o local da perícia deve ser determinado pela autoridade judiciária no despacho que a ordena.

2.3. Deveres do Perito

- **Dever de prestar compromisso de honra**, nos termos seguintes: *Comprometo-me, por minha honra, a desempenhar fielmente as funções que me são confiadas*[25].

Este compromisso é prestado perante a autoridade judiciária competente, que o deve previamente advertir das sanções em que incorre no caso de o recusar ou a ele faltar[26], equivalendo à recusa a prestar compro-

---

[21] Artº 152º nº 1 do CPP.
[22] Artº 159º nº 1 do CPP.
[23] Artº 159º nº 2 do CPP.
[24] Artº 160º nº 2 do CPP.
[25] Cfr. as disposições conjugadas dos artºs 156º nº 1 e 91º nº 2 do CPP.
[26] Artº 91º nº 3 do CPP:

misso a recusa ao exercício da função[27]. Uma vez prestado, não carece de ser renovado na mesma fase de um mesmo processo[28].

De notar que os **funcionários públicos**, enquanto peritos, ao intervirem no exercício das suas funções, não prestam compromisso[29]. Pode ser o caso dos funcionários da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

Também entendemos que os **agentes** que prestam serviço naquela Direcção-Geral não estão obrigados a prestar compromisso, apesar da natureza, mais ténue, do *vínculo* que os une à Administração Pública. O mesmo já não acontece com os **prestadores de serviços** no Tribunal de Contas, os quais se encontram obrigados a prestar compromisso de honra.

- **Dever de desempenhar a função para que tiver sido nomeado**[30]. Este princípio sofre derrogações, nos casos de impedimentos, recusas e escusas, situações que abordaremos no nº 3 do presente capítulo, pelo que agora nos abstemos de tecer quaisquer considerações a esse respeito[31].
- **Dever de resposta aos quesitos.** A autoridade judiciária, que ordena a peritagem, pode, oficiosamente ou a requerimento dos peritos ou dos consultores técnicos, formular quesitos quando a sua existência se revelar conveniente.[32]
- **Dever de elaborar relatório,** no qual deve mencionar e descrever as suas respostas e conclusões, devidamente fundamentadas, que não podem ser contraditadas.[33] De notar, que no caso de a perícia ser realizada por mais de um perito e no da perícia interdisciplinar, havendo discordância entre eles, cada um deve apresentar o seu relatório. Se a perícia for colegial pode até haver lugar a opinião vencedora e vencida.[34]

---

[27] Artº 91º nº 4 do CPP.
[28] Artº 91º nº 5 do CPP.
[29] Artº 91º nº 6 do CPP.
[30] Artº 153º nº 1 do CPP.
[31] Artº 158º alínea b) do CPP.
[32] Artº 156º nº 1 do CPP.
[33] **F.B. Ferreira Pinto**, *ibidem* obra citada, pág. 433, define contradita para efeitos do depoimento das testemunhas. Dos ensinamentos colhidos resulta, em nosso entender, para os peritos que "contradita" tem a significância de invocação de qualquer circunstância capaz de abalar a credibilidade do relatório, quer por afectar a razão de ciência invocada pelo perito, quer por diminuir a fé que ele possa merecer.
[34] Artº 157º nºs 1 e 5 do CPP.

- **Dever de prestar esclarecimentos** complementares, em qualquer altura do processo, quando convocado para esse efeito pela autoridade judiciária competente[35].
- **Dever de solicitar autorização para destruição de objectos** quando tal se torne necessário para a realização da perícia[36].

  O fundamento desta autorização encontra-se no facto de o interesse público da descoberta da verdade se sobrepor ao interesse particular na manutenção dos objectivos, devendo ser feita uma cuidada ponderação da conveniência e da necessidade da diligência, ouvindo, sempre que possível, as partes[37].
- **Dever de comparecer aos actos para que é nomeado**, podendo justificar a sua ausência, o que não sendo feito o faz incorrer na sanção de multa prevista no artº 116º do CPP, sem embargo de poder ocorrer responsabilidade criminal[38].

2.4. Direitos do Perito

- O peritos podem **requerer** a **formulação de quesitos** quando a sua existência se revelar conveniente[39] [40].
- Os peritos têm **o direito de requerer a prática de quaisquer diligências ou o fornecimento de esclarecimentos indispensáveis ao cabal desempenho da sua função**, podendo inclusive ser-lhe mostrados quaisquer autos ou documentos do processo[41]. Contudo, estes elementos não podem ser utilizados para prova do facto ou de quem foi o seu agente[42].
- **O perito tem o direito de pedir escusa** com base na falta de condições indispensáveis para a realização da perícia[43]. O pro-

---

[35] Artº 158º alínea a) do CPP.

[36] Artº 161º do CPP.

[37] Cfr. **Luís Osório,** citado por **Tolda Pinto**, *ibidem*, pág. 249, nota de rodapé.

[38] Cfr. entre outros os artºs 348º, 360º nº 2 e 381º todos do Código Penal (1996).

[39] Artº 156º nº 1 do CPP.

[40] De notar que como nada se diz na lei relativamente ao modo de formulação dos quesitos, crê-se ser de observar - à semelhança do regime processual penal anterior - as normas do processo civil subsidiariamente aplicáveis, *ex vi* do artº 4º do CPP, procedendo-se à sua apresentação em separado e até ao início da perícia; posição defendida por **Manuel Simas Santos** e outros, *ibidem* obra citada, pág. 623.

[41] Artº 156º nº 3 do CPP.

[42] Artº 156º nº 4 do CPP.

[43] Artº 153º nº 2 do CPP.

cesso de escusa será devidamente explicitado no capítulo 3, quando tratarmos dos impedimentos dos peritos, já que se verifica alguma identidade de tratamento destas realidades.

- **O perito tem o direito de ser remunerado pelo exercício do cargo**. As remunerações dos peritos constituem custas do processo, conforme resulta das disposições conjugadas dos artºs 34º nº 1 alínea a) e b), nº 2, 35º e 91º do Código das Custas Judiciais.

A remuneração que resultar da aplicação dos normativos acima referidos pode, contudo, não se ajustar à natureza, duração e complexidade da actividade pericial desenvolvida. Daí que o artº 94º do CCJ preveja a correcção remuneratória por defeito, ou por excesso, que o caso exija.

A decisão sobre remunerações pode ser atacada através de reclamação hierárquica (se foi fixada pelo agente do Ministério Público), ou recurso (se foi fixada por magistrado judicial)[44].

2.5. Controlo do Exercício do Cargo

O exercício das funções de perito podem ser controladas por diversas entidades intervenientes no processo, a saber:

- Poderão assistir à realização da perícia os **consultores técnicos** designados nos termos do artº 155º do CPP[45]. Este consultor pode propor a efectivação de determinadas diligências e formular observações ou objecções, que ficam a constar do auto[46].

  Como refere **Manuel Simas Santos** e outros[47] "*No fundo, a possibilidade de nomeação destes consultores técnicos visa e permite que se faça uma espécie de* ***fiscalização privada da perícia.***"

- Além disso, poderão assistir, ainda, à perícia **o arguido e o assistente**, quando para tal sejam autorizados nos termos do nº 2 do artº 156º do CPP[48].

---

[44] Artº 162º nº 3 do CPP.
[45] Artº 155º nº 1 do CPP.
[46] Artº 153º nº 2 do CPP.
[47] *Ibidem* obra citada, anotação ao artº 155º do CPP.
[48] Como refere **Manuel Simas Santos** e outros, *ibidem*, pág. 623, ressalvam-se, no entanto, os casos em que a perícia seja "*susceptível de ofender os bons costumes, caso em que haverá uma restrição dos intervenientes (circunscrita aos peritos, à autoridade judiciária e even-*

- Finalmente podem ainda assistir a **autoridade judiciária** ou **órgão de polícia criminal,** sempre que possível e conveniente[49].

De notar que todas estas entidades se encontram vinculadas, nos termos do artº 86º nº 3 do CPP, ao segredo de justiça.

2.6. Segunda Perícia

Pode ocorrer uma segunda perícia, em qualquer altura do processo, sendo determinada pela autoridade judiciária competente, oficiosamente ou a requerimento[50].

De notar que se entende que existe uma nova perícia quando esta recaí sobre objecto diferente, pessoa ou coisa, ou sobre aspectos distintos dos considerados na anterior perícia[51].

2.7. Valor da Prova Pericial

O juízo técnico, científico ou artístico inerente à prova pericial *presume-se* subtraído à livre apreciação do julgador (artº 163º nº 1 do CPP). Se o julgador vier a divergir do juízo contido no parecer dos peritos, *deve aquele fundamentar a divergência* (artº 163º nº 2 do CPP)[52].

Afigura-se-nos que o disposto no artº 163º do CPP constitui uma excepção ao princípio da livre apreciação da prova, tal qual ele se encontra formulado no artº 127º do CPP.

Todavia, o regime que vigorava no CPP/1929 consagrava outra solução legislativa, em que o juiz era inteiramente livre para tirar conclusões diversas das dos peritos, exceptuando o caso da peritagem sobre alienação mental, previsto no artº 498º desse código.

O regime actualmente em vigor deu origem a duas interpretações doutrinárias no que respeita ao valor da prova pericial.

---

tualmente a uma pessoa de confiança a indicar pelo examinado)", cfr. artº 172º nº 2 do CPP. Além disso, aqueles autores afirmam que "*Afigura-se-nos mesmo que nesta situação até se legitimará uma limitação quanto aos consultores técnicos.*"

[49] Artº 156º nº 2 do CPP.

[50] Artº 158º alínea b) do CPP.

[51] Acrescente-se que entendemos que a nova perícia se distingue da perícia renovada, porquanto esta última não deixa de se apresentar como uma repetição da já realizada. Neste sentido, v.g. **Simas Santos** e outros *in* Código de Processo Penal, anotação ao artº 158º.

[52] Cfr. **António Augusto Tolda Pinto**, *ibidem*, pág. 232 e 233.

Por um lado, o **Prof. Figueiredo Dias**[53], entende que "*o juízo científico ou parecer propriamente dito só é susceptível de uma crítica igualmente material e científica (...). Quanto (...) ao juízo científico a apreciação há-de ser científica também e estará por conseguinte, subtraída à competência do tribunal, salvo nos casos manifestos de erro, mas nos quais o juiz terá então de motivar a sua divergência.*" **Manuel Simas Santos** e outros, entendem que na origem do artº 163º do CPP se encontra o pensamento de **Prof. Figueiredo Dias**, pelo que sustentam que a presunção referida neste normativo é "NATURAL", pelo que cederá mediante contraprova.[54] [55].

Por outro lado, o **Prof. Germano Marques da Silva** manifesta a opinião que a presunção aí estabelecida "*não é uma verdadeira presunção, no sentido de ilacção que a lei tira de um facto conhecido para firmar um facto desconhecido*", pois "*o que a lei verdadeiramente dispõe é que, salvo com fundamento numa crítica material da mesma natureza, isto é, científica, técnica ou artística, o relatório pericial se impõe ao julgador*", não sendo "***necessária uma contraprova***", bastando "*a valoração diversa dos argumentos invocados pelos peritos e que são fundamento do juízo pericial*[56]*.*"

3. Causas de Cessação do Exercício do Cargo de Perito

Tal como já antes afirmámos, o perito, em princípio é obrigado a desempenhar a função para que tiver sido nomeado, sofrendo este princípio, as seguintes derrogações:

- **casos de impedimentos**, que seguem o regime geral dos impedimentos em processo penal, *ex vi* do artº 47º nº 1 do CPP:

  — Quando for, ou tiver sido, o cônjuge ou representante legal do arguido, do ofendido ou da pessoa com a faculdade de se constituir assistente ou parte civil[57];

  — Quando ele ou o seu cônjuge, for ascendente, descendente, parente até ao terceiro grau, tutor ou curador, adoptante ou adopta-

---

[53] *In* Direito Processual Penal, Coimbra Editora, 1981, pág. 209, citado por **Tolda Pinto**, obra citada, pág. 233.

[54] Cfr. Comentário ao artº 163º *ibidem* Código de Processo Penal.

[55] Segundo **F. B. Ferreira Pinto**, *ibidem*, obra citada, pág. 392, a contraprova torna duvidoso ter-se verificado o facto que se quer provar.

[56] Cfr. **Manuel Simas Santos** e outros, *ibidem* obra referida na nota 54.

[57] Artº 39º nº 1 alínea a) do CPP.

do do arguido, do ofendido, de pessoa com a faculdade de se constituir assistente ou parte civil ou for afim destes até aquele grau[58];

— Quando tiver intervindo no processo como representante do Ministério Público, órgão de polícia criminal, defensor, advogado do assistente ou da parte civil[59]; ou

— Quando, no processo, tiver sido ouvido ou dever sê-lo como testemunha[60].

- **casos de recusa**

— Quando ocorrer o risco de a sua intervenção poder ser considerada suspeita, por existir motivo, sério e grave, adequado a gerar desconfiança sobre a sua imparcialidade[61].

- **casos de escusa**

— Quando se verifique a falta de condições indispensáveis para a realização da perícia[62] [63].

- **casos de dispensa legal do exercício da função**

Por força da aplicação subsidiária do processo civil ao processo penal, em tudo o que com ele se harmonize, *ex vi* do artº 4º do CPP, os titulares dos órgãos de soberania ou dos órgãos equivalentes das Regiões Autónomas, bem como aqueles que, por lei, lhes estejam equiparados, os magistrados do Ministério Público em efectividade de funções e os agentes diplomáticos de países estrangeiros[64] podem ser dispensados do exercício da função de perito.

Qualquer uma destas excepções ao exercício do cargo de perito é deduzida por requerimento dirigido ao tribunal ou ao Juiz de Instrução, perante o qual correr o processo em que o incidente se suscitar, sendo por ele apreciado e imediata e definitivamente decidido, sem submissão a formalismo especial[65].

---

[58] Artº 39º nº 1 alínea b) do CPP.
[59] Artº 39º nº 1 alínea c) do CPP.
[60] Artº 39º nº 1 alínea d) do CPP.
[61] Artºs 43º nº 1 e 153º nº 1 do CPP.
[62] Artº 153º nº 2 do CPP.
[63] Trata-se de um direito do perito, como referimos na pág. 17.
[64] Artº 571º nº 2 do CPC.
[65] Artº 47º nº 2 do CPP.

Não havendo quem legalmente substitua o impedido, recusado ou escusado, o tribunal ou o Juiz de Instrução designarão o **substituto**[66]. A substituição pode, ainda, ocorrer numa das seguintes situações:[67]

- *Não apresentação do relatório pericial no prazo fixado*;
- *Desempenho negligente do encargo que lhe foi cometido.*

A ocorrência de grosseira violação dos deveres acarreta a condenação no pagamento de uma multa[68]. A decisão de substituição do perito é irrecorrível[69].

Importa ainda sublinhar, quanto a esta matéria, que as causas de cessação do exercício do cargo de perito podem fazer desencadear os mecanismos necessários à renovação da perícia. Nesta situação, a perícia renovada deverá ser conduzida por peritos diferentes, por assim o reclamar o próprio sistema de aperfeiçoamento da prova pericial[70].

---

[66] Artº 47º nº 3 e 158º alínea b) *in fine* do CPP.
[67] Artº 153º nº 3 do CPP.
[68] Artº 153º nº 4 do CPP.
[69] Artº 153º nº 3 do CPP.
[70] Artº 158º alínea b) do CPP.

III - DO PERITO EM PROCESSO CIVIL[71]

1. Designação do Perito e Definição do Objecto da Perícia

A prova pericial pode ser ordenada oficiosamente pelo juiz[72] ou requerida pelas partes[73] [74] nos articulados, como resulta do nº 2 do artº 467º do CPC, podendo mesmo sê-lo antes da propositura da acção, desde que se verifiquem os condicionalismos previstos no artº 520º do CPC, relativamente à produção antecipada de prova.

No despacho ordenatório da perícia, o juiz nomeia os peritos e designa a data e o local da sua realização; pode também requisitá-la ao director dos institutos ou estabelecimentos oficiais, indicando o seu objecto e o prazo de apresentação do relatório pericial[75].

Quando a perícia for ordenada oficiosamente pelo tribunal, a este compete indicar logo o respectivo objecto, sendo permitido às partes sugerir o seu alargamento a outras matérias[76]. Assim, o objecto da perícia pode ser ampliado ou restringido de acordo com as propostas das partes.[77]

No Código de Processo Civil, anterior à revisão efectuada pelo Dec.-Lei nº 180/96, de 25 de Setembro, a formulação de quesitos encontrava-se prevista nos artºs 572º e 575º. Ali se estabelecia que as partes deveriam explicitar quais os quesitos a que o perito deveria responder[78]; o juiz podia, também, formular quesitos[79].

---

[71] Neste capítulo seguimos de perto os ensinamentos do **Prof. João de Castro Mendes**, Direito Processual Civil IIº Vol. (revisto e actualizado), 1987, edição da Associação Académica da Faculdade de Direito, págs. 707 e segs.; **Miguel Teixeira de Sousa**, Estudos sobre o novo Processo Civil, 2.ª edição, Editorial Lex, Lisboa, 1997, págs. 324 e segs.; e **Fernando B. Ferreira Pinto**, Lições de Direito Processual Civil, Ecla Editora 1997, pág. 418 e segs.

[72] Artº 579º do CPC.

[73] Requerimento efectuado nos termos do artº 577º do CPC, no prazo de 15 dias contados nos termos do artº 512º do CPC.

[74] Cfr. artº 36º do Decreto nº 22 257, de 25 de Fevereiro, que se mantém em vigor *ex vi* do artº 115º alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

[75] Artº 580º nº 1 e 2 do CPC.

[76] Artº 579º do CPC.

[77] Artº 578º nº 2 do CPC.

[78] Artº 572º nº 1 e 2 do CPC, versão anterior à revisão de 1996.

[79] Artº 572º nº 3 e 4 do CPC, versão anterior à revisão de 1996.

No âmbito da actual versão do CPC esta situação não sofreu qualquer alteração, porquanto o objecto da perícia há-de estar delimitado pelo conjunto de quesitos que constituem a matéria a provar constante do questionário[80].

Importa sublinhar, ainda que a parte que tiver requerido a perícia deve logo indicar o seu objecto *enunciando as questões de facto que pretende ver esclarecidas* quer respeitem aos factos que articulou, quer aos alegados pela parte contrária, sob pena de rejeição[81] .No caso de o juiz entender que a diligência não é impertinente ou dilatória ouve a parte contrária, a qual pode aceitar o objecto ou, ao invés, sugerir a sua ampliação ou restrição[82].

2. Desempenho do Perito

2.1. Quem Realiza a Perícia

A perícia é realizada por estabelecimento, laboratório ou serviço oficial apropriado ou, na sua impossibilidade ou inconveniência, por perito nomeado de entre pessoas de reconhecida idoneidade e competência na matéria em causa[83].

No caso de o juiz entender que a perícia reveste particular complexidade ou exige conhecimento de matérias distintas, pode determinar que ela seja efectuada por mais de um perito, até ao número de três[84]; tal possibilidade pode ainda ocorrer quando alguma das partes o tiver requerido[85].

Neste último caso, a inexistência de acordo das partes sobre os peritos a nomear, bem como a recusa do juiz em nomear algum perito por falta de idoneidade ou competência, determina a escolha de um perito por cada uma das partes e a nomeação de um terceiro, pelo juiz[86].

Havendo pluralidade de partes prevalece a designação da maioria; se esta não se chegar a formar, a nomeação devolve-se ao juiz[87].

---

[80] Aliás, isto já decorria do artº 575º do CPC, versão anterior à revisão de 1996.
[81] Artº 577º nº 1 e 2 do CPC.
[82] Artº 578º nº 1 do CPC.
[83] Artº 568º nº 1 e 3 do CPC.
[84] Artº 569º nº 1 alínea a) do CPC.
[85] Artº 569º nº 1 alínea b) do CPC.
[86] Artº 569º nº 2 do CPC.
[87] Artº 569º nº 4 do CPC.

2.2. Local da Perícia

A data e o local da perícia são determinados pelo juiz no próprio despacho ordenador da sua realização.[88]

2.3. Deveres e Obrigações do Perito

- **Dever de prestar compromisso de honra**, perante o tribunal, salvo se for funcionário público e a sua intervenção decorrer do exercício das suas funções[89] (como pode ser o caso dos **funcionários e agentes** da Direcção-Geral do Tribunal de Contas[90]). Quando o juiz não possa assistir à realização da diligência, este compromisso pode ser prestado mediante declaração escrita assinada pelo(s) perito(s), a qual pode constar do relatório pericial[91].

- **Dever de desempenhar conscienciosamente a função para que tiver sido nomeado**[92] o que constitui corolário do *dever de cooperação para a descoberta da verdade*[93] e cujo incumprimento é passível de condenação em multa[94]. O desempenho negligente do cargo de perito pode acarretar a sua destituição[95].

Tal como afirmámos em relação ao processo penal, também no processo civil este princípio sofre derrogações nos casos de impedimentos, recusas, e escusas, situações que adiante trataremos.

- **Dever de elaborar relatório**. O resultado da perícia deve constar de relatório elaborado pelo perito.[96] Sendo a perícia colegial e havendo desacordo entre os peritos, o que discordar deve explicitar as razões da sua discordância.[97]

---

[88] Artº 580º nº 1 do CPC.
[89] Artº 581º nº 1 do CPC.
[90] Ao invés, entendemos que este dever de prestar compromisso de honra se inscreve na esfera jurídica dos que prestam serviços na Direcção-Geral do Tribunal de Contas.
[91] Artº 581º nº 3 do CPC.
[92] Artº 581º nº 1 do CPC.
[93] Artº 519º nº 1 do CPC.
[94] Artº 519º nº 2 do CPC.
[95] Artº 570º nº 1 e 2 do CPC.
[96] Artº 585º nº 1 e 586º nº 1 e 3 do CPC
[97] Artº 586º nº 2 do CPC.

A apresentação do relatório é notificada às partes, que podem reclamar de deficiência, obscuridade ou contradição no relatório pericial, ou ainda de as conclusões não se encontrarem devidamente fundamentadas. Caso as reclamações sejam atendidas pelo juiz, este deve ordenar ao(s) perito(s) que complete(m), esclareça(m) ou fundamente(m) por escrito o relatório apresentado.[98]

- **Dever de se pronunciar fundadamente sobre o objecto da perícia** determinado no despacho que a ordenou.[99] Entendemos como corolário deste dever o dever de dar resposta aos quesitos, já que, como antes afirmámos,[100] o objecto da perícia é determinado pelos quesitos do processo constantes do questionário.

- **Dever de prestar esclarecimentos** complementares.

  Como afirmámos a propósito do relatório pericial, o perito está obrigado a prestar todos os esclarecimentos relativos ao relatório por si elaborado.[101]
  Além disso, ainda no âmbito deste dever, o perito está obrigado a comparecer na audiência final, a fim de prestar, sob juramento, os esclarecimentos que lhe forem pedidos.[102]

- **Dever de solicitar autorização para destruição de objectos.**

  Os peritos podem *destruir, alterar ou inutilizar* qualquer objecto, se isso for necessário para a realização da diligência, conquanto autorizados; se tal acontecer, deve ficar nos autos a *descrição exacta do objecto* e, sempre que possível, a sua fotografia ou, tratando-se de documento, fotocópia devidamente conferida.[103]

- **Dever de comparecer aos actos para que é nomeado.**

  Este dever resulta da conjugação do regime previsto nos artºs 519º nº 1, 570º nº 1 e 588º, todos do CPC (dever de cooperação

---

[98] Artº 587º nº 1, 2 e 3 do CPC.
[99] Artº 578º nº 2 e 586º nº 1 do CPC.
[100] Vide supra Titulo III - 1 Designação do Perito e Definição do Objecto da Perícia, pág. 25.
[101] Nos termos do artº 587º nºs 3 e 4 do CPC.
[102] Artº 588º do CPC.
[103] Artº 583º nº 2 e 3 do CPC.

para a descoberta da verdade, dever de desempenhar diligentemente a função, e dever de comparecer na audiência final)[104]

2.4. Direitos do Perito

- Os peritos têm **o direito de requerer a prática de quaisquer diligências, a prestação de esclarecimentos e o fornecimento de quaisquer elementos constantes do processo** indispensáveis ao cabal desempenho da sua função.[105]
- **O perito tem o direito de pedir escusa** com base em situações que explicitaremos adiante quando tratarmos das causas de cessação do exercício do cargo de perito[106].
- **O perito tem o direito de ser remunerado pelo exercício do cargo**.

Tal como acontece em sede de processo penal, as remunerações dos peritos constituem custas do processo, aplicando-se também aqui as disposições conjugadas dos artºs 34º nº 1 alínea a) e b), nº 2, 35º e 91º do Código das Custas Judiciais. Além disso, também pode operar nesta matéria a correcção remuneratória por defeito, ou por excesso, prevista no artº 94º do CCJ.

2.5. Controlo do Exercício do Cargo

O exercício das funções de perito podem ser controladas por diversas entidades intervenientes no processo, a saber:

- Pode assistir à realização da perícia o **juiz**[107]
- Além disso, poderão assistir ainda à perícia **as partes**, salvo se a perícia for susceptível de ofender o pudor ou implicar a quebra de qualquer sigilo merecedor de protecção[108].
- Finalmente, acrescente-se que tanto o juiz como as partes podem fazer-se acompanhar de um **assessor técnico**[109].

---

[104] Pensamos que, também aqui, a ausência do perito pode originar, tal como em processo penal, responsabilidade criminal, nos termos referidos na nota de pé de página nº 38.
[105] Artº 583º nº 1 do CPC.
[106] Vide *infra* Titulo III. 3. Causas de Cessação do Exercício do Cargo de Perito, pág. 34.
[107] Artº 582º nº 1 do CPC.
[108] Artº 582º nº 3 do CPC.
[109] Artº 42º do CPC.

No decurso da perícia as partes podem fazer ao(s) perito(s) as observações que entendam, podendo ainda requerer, desde que na presença do juiz, o que entendam conveniente em relação ao objecto da diligência[110].

2.6. Segunda Perícia

A segunda perícia pode ocorrer a requerimento das partes, no prazo de dez dias a contar do conhecimento do resultado da primeira perícia, ou oficiosamente, a todo o tempo, desde que isso seja necessário para o apuramento da verdade.

Esta segunda perícia não invalida a primeira, pois ambas são livremente apreciadas pelo juiz[111], regem-se pelas mesmas normas, recaem sobre os mesmos factos e destinam-se a corrigir a eventual inexactidão dos resultados da primeira[112].

Em regra, a segunda perícia é colegial, excedendo o número de peritos em dois o da primeira. Ao juiz cabe apenas nomear um deles[113]. Além disso, nesta não pode(m) intervir o(s) perito(s) que interveio(ieram) na anterior.

2.7. Valor da Prova Pericial

Da conjugação dos art°s 389° do CC e 591° do CPC resulta que a prova pericial é apreciada livremente pelo juiz - *princípio da prova livre*[114], isto é, trata-se de prova apreciada segundo a sua experiência, prudência e bom senso sem vinculação ou adstrição a quaisquer regras medidas ou critérios legais[115].

Sublinha-se que, no regime anterior ao Dec.-Lei n° 329-A/95, de 12 de Dezembro, consagrava a imposição de o juiz fundamentar a sua conclusão, desde que esta se afastasse do resultado conclusivo a que tinham chegado os louvados.

---

[110] Art° 582° n° 4 do CPC.

[111] Art° 591° e 391° do CPC.

[112] Art° 589° n° 3 do CPC.

[113] Art°s 589°, 590° e 591° todos do CPC.

[114] Este princípio contrapõe-se ao princípio da prova legal segundo o qual a lei impõe ao juiz que de certo meio de prova retire a conclusão de que os factos se encontram provados ou, ao invés, não retire qualquer conclusão.
Quanto à distinção entre prova legal e prova livre veja-se **F.B. Ferreira Pinto**, *ibidem*, pág. 391 e segs.

[115] Ac. STJ de 30.11.1977, BMJ n° 271, pág. 185, citado por **F.B. Ferreira Pinto**, *ibidem*, pág. 419.

Hoje é permitido ao juiz afastar livremente o parecer dos peritos sem necessidade de prévia justificação[116]. Conforme ensina o **Prof. Alberto dos Reis**[117] "A verdade é que o juiz, colocado, como está, num posto superior de observação, tendo em volta de si todo o material de instrução, todas as provas produzidas, pode e deve exercer sobre elas as suas faculdades de análise crítica; e bem pode suceder que as razões invocadas pelos peritos para justificar o seu laudo não sejam convincentes ou sejam até contrariadas e desmentidas por outras provas constantes dos autos ou adquiridas pelo tribunal."

3. Causas de Cessação do Exercício do Cargo de Perito

A obrigação de o perito desempenhar a função para que tiver sido nomeado, sofre derrogações, tal como se verifica em processo penal.

- **casos de impedimentos**

É aplicável aos peritos o regime de impedimentos[118] que vigora para os juízes, com as necessárias adaptações[119].

As causas de impedimento do juiz, e por força da remissão do artº 571º do CPC, do perito, são as constantes do artº 122º do CPC. No caso do juiz, ele pode declarar-se impedido por despacho nos autos; no do perito, entendemos que se deve efectuar uma declaração, a qual deve ser transcrita nos autos; além disso, podem também as partes requerer a declaração do impedimento até à sentença[120].

- **casos de suspeições**

Também é aplicável aos peritos o regime de suspeições[121] dos juízes, com as necessárias adaptações[122].

A suspeição não pode ser declarada voluntariamente pelo perito, mas este pode pedir para ser declarado dispensado de intervir na causa[123].

As causas de suspeição estão expressas no artº 127º do CPC.

---

[116] Artº 591º do CPC.
[117] *Ibidem* Código de Processo Civil, anotado, pág. 182 e segs.
[118] Artº 122º e 124º do CPC.
[119] Artº 571 nº 1 do CPC.
[120] Artº 123º nº 1 primeira parte do CPC.
[121] Artº 126º e 127º do CPC.
[122] Artº 571º nº 1 do CPC.
[123] Artº 126º, nº 1, 1.ª parte do CPC.

- **casos de escusa**

Tal como já referimos[124], os peritos têm o direito de pedir escusa[125] da intervenção no processo quando lhes seja inexigível o desempenho da tarefa por motivos pessoais[126].

- **casos de dispensa legal do exercício da função**

Podem ainda ser dispensados da intervenção como peritos os titulares dos órgãos de soberania ou dos órgãos equivalentes das Regiões Autónomas, bem como aqueles que, por lei, lhes estejam equiparados, os magistrados do Ministério Público em efectividade de funções e os agentes diplomáticos de países estrangeiros[127].

Os casos de impedimento, suspeição e dispensa legal do exercício da função de perito podem ser alegados quer pelas partes quer pelo próprio perito designado, no prazo de dez dias a contar do conhecimento da nomeação ou, sendo esse conhecimento superveniente, nos dez dias subsequentes, podendo, ainda, ser oficiosamente conhecidas até à realização da diligência[128].

Das decisões proferidas sobre impedimentos, suspeições ou escusas não cabe recurso[129].

A ocorrência de qualquer uma das causas de cessação do exercício do cargo de perito origina a **nomeação de novo perito**, a qual é da competência do juiz[130].

---

[124] A páginas 31 deste Parecer.

[125] Relativamente à escusa dos magistrados veja-se, ainda, o artº 126º, nº 1, parte final do CPC.

[126] Artº 571º nº 3 do CPC.

[127] Artº 571º nº 2 do CPC.

[128] Artº 572º nº 1 do CPO.

[129] Artº 572º nº 3 do CPC.

[130] Artº 573º do CPC.

IV - O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE PERITO.

SUA REPERCUSSÃO NA RESPECTIVA SITUAÇÃO DE ORIGEM.

1. Quanto à Natureza das Funções de Origem

Conforme já foi referido, na qualidade de auditores ou técnicos do Tribunal de Contas podem subsumir-se, do nosso ponto de vista, três categorias distintas: os funcionários do Tribunal de Contas, os seus agentes e os seus prestadores de serviços.

Todos, no exercício das suas funções, estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei.

Assim, no que respeita ao regime de "*constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública*", previsto no Dec.-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Dec.-Lei nº 407/91, de 17 de Outubro, entendemos que o exercício de funções de perito não influi na relação jurídica de emprego estabelecida entre o Tribunal de Contas e os seus funcionários e agentes, pois não a modifica nem a extingue, para efeitos do disposto nos artºs 22º e segs., e 28º e segs. do referido diploma legal.

No que tange aos prestadores de serviços, parece-nos óbvio que o exercício do cargo de perito, junto dos tribunais comuns, também não produz quaisquer efeitos sobre a relação contratual que os liga ao Tribunal de Contas, porquanto estamos perante o exercício de funções por conta própria, as quais não são incompatíveis com o exercício da função de perito nos termos da lei.

Assim, o carácter ocasional do exercício da função de perito não importa para a prestação de trabalho/serviço qualquer alteração; nesta medida, a relação contratual do perito com o Tribunal de Contas mantém-se inalterada, seja ela a de funcionário, agente ou prestador de serviços.

2. Quanto à Acumulação de Funções Públicas

Quanto à matéria das incompatibilidades e acumulações, importa, desde já, precisar os contornos das figuras **incompatibilidade, impedimento e acumulação**[131][132].

A incompatibilidade distingue-se em incompatibilidade de cargo e incompatibilidade de exercício.

- A **Incompatibilidade de cargo** traduz-se na "impossibilidade legal do desempenho de certas funções públicas por indivíduo que exerça determinadas actividades ou se encontre em alguma das situações, públicas ou particulares, enumeradas na lei (...)"[133].
- A **Incompatibilidade de exercício ou impedimento** verifica-se quando da lei resulta que o exercício de um determinado cargo origina que o funcionário fica impossibilitado de o exercer enquanto exerce a actividade de outro cargo, muito embora conserve aquele lugar.

A **Acumulação** é a situação de facto correspondente ao exercício contemporâneo de funções próprias de dois ou mais cargos públicos ou ao exercício contemporâneo de funções públicas e privadas.

A Constituição da República dispõe no seu artº 269º que:

> "1 — No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração."
>
> "4 — Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos , salvo nos casos expressamente admitidos por lei."
>
> "5 — A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras actividades."

---

[131] Sobre incompatibilidade de exercício de funções públicas veja-se ainda o exaustivo Parecer nº 28/GE/91, Proc. nº 41/91, de 20.09.91, da autoria de **Manuel Freire Barros**, que desenvolve mais aprofundadamente esta matéria.

[132] Cfr. **Marcello Caetano**, Manual de Direito Administrativo, 10.ª Ed., Tomo II, Coimbra 1990, pág. 719 e segs.

[133] V.g. obra citada na nota anterior.

Ora, a situação de desempenho do cargo de perito por auditores ou técnicos da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (**funcionários e agentes**) consubstancia uma situação de acumulação de funções públicas, nos termos atrás definidos, a qual é fundamentada em motivo de interesse público, sendo que o seu exercício não depende de qualquer autorização[134] [135].

Já o desempenho do cargo por parte dos **prestadores de serviços**, é totalmente alheio à função desempenhada junto do Tribunal de Contas, a qual reveste natureza privada.[136]

De notar que a título de acumulação não podem ser percebidas remunerações ilíquidas superiores a 75% do montante equivalente ao somatório do vencimento e abono mensal para despesas de representação do Presidente da República.[137]

[134] Cfr. artº 31º do Dec-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro.

[135] Convém esclarecer que, de acordo com o quadro dos regimes processuais da peritagem, os auditores e técnicos do Tribunal de Contas hão-de ser designados por indicação do próprio Tribunal de Contas.

[136] Trata-se de profissional por conta própria.

[137] Cfr. nº 1 do artº 3º da Lei nº 102/88, de 25 de Agosto.

V - DEPOIMENTOS DE TESTEMUNHAS

A prova testemunhal advém das informações prestadas ao tribunal pelas testemunhas, pessoas que, não sendo partes no processo nem seus representantes, igualmente não são peritos[138] [139].

Assim, para além da intervenção como perito nos tribunais comuns, os auditores ou técnicos do Tribunal de Contas, podem também intervir em consequência do exercício das suas funções enquanto testemunhas.

De notar que esta prova, tal como já antes afirmámos, em princípio só recai sobre factos relevantes para o exame da decisão da causa que devam considerar-se controvertidos ou necessitados de prova.

1. No Processo Penal

Aos auditores ou técnicos do Tribunal de Contas que possuam conhecimento directo sobre factos que constituam objecto da prova testemunhal aplica-se o regime previsto nos art^{os} 128° a 139° do CPP. Nestas circunstâncias encontram-se obrigados a prestar juramento, nos termos do disposto n° 1 do art° 91° do CPP.

Do nosso ponto de vista, igualmente, os consultores jurídicos, independentemente da natureza do vínculo contratual, estão obrigados ao cumprimento destes normativos, porquanto se está já no domínio da prova testemunhal e não no da prova pericial.

2. No Processo Civil

Mutatis mutandis os auditores ou técnicos do Tribunal de Contas podem depor como testemunhas, no âmbito dos processos cíveis, sobre os factos que constituam objecto da prova, nos termos dos art^{os} 616° e segs. do CPC.

---

[138] V.g. **Ferreira Pinto**, obra citada, pág. 427.

[139] Quanto à distinção entre perito e testemunha confrontar págs. 6 e 8 deste Parecer.

VI - O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DE TESTEMUNHA.

SUA REPERCUSSÃO NA RESPECTIVA SITUAÇÃO DE ORIGEM.

A intervenção dos auditores e técnicos do Tribunal de Contas enquanto testemunhas nos tribunais comuns desencadeia justificação das faltas dadas no cumprimento daquela obrigação legal[140]. As faltas dadas por este motivo *não importam a perda de quaisquer direitos e regalias*[141].

[140] Cfr. as disposições conjugadas dos artº 19º nº 1 alínea r) e 62º nº 1 do Dec-Lei nº 497/88, de 30 de Dezembro.

[141] Cfr. artº 62º nº 2 do Dec-Lei nº 497/88, de 30 de Dezembro.

BIBLIOGRAFIA

1. Direito Processual Penal

- ANDRADE, Manuel da Costa

  Sobre as Proibições de Prova em Processo Penal, Coimbra Editora, 1992.

- Código Penal, Livraria Arco Iris, Edições Cosmos, Lisboa, 1995.

- Código de Processo Penal, Livraria Almedina, Coimbra, 1996.

- O Novo Código de Processo Penal, Jornadas de Direito Processual Penal, Centro de Estudos Judiciários, Livraria Almedina, Coimbra, 1993.

- PINTO, António Augusto Tolda

  O Novo Processo Penal, 2.ª Edição, Editora Rei dos Livros, Lisboa, 1992.

- SANTOS, Manuel Simas, Manuel Leal-Henriques e David Borges de Pinho

  Código de Processo Penal, Anotado, Vol. I Editora Rei dos Livros, Lisboa, 1996.

- SILVA, Germano Marques da

  Curso de Processo Penal, Vol. II e III, Universidade Católica, Verbo.

2. Direito Processual Civil

- COSTA, Salvador da

  Código das Custas Judiciais, Anotado e Comentado, Almedina, Coimbra, 1997.

- Linhas Orientadoras da Nova Legislação Processual Civil, Ministério da Justiça.

- MENDES, João de Castro

  Direito Processual Civil, Vol. I e II, Revisto e Actualizado, Edição AAFDL, 1986.

- NETO, Abílio

  Código de Processo Civil Anotado, 6.ª Edição, Revista e Actualizada, Livraria Petrony, Lisboa, 1985.

  Código de Processo Civil Anotado, 13.ª Edição Actualizada, Ediforum, Edições Jurídicas, Lda, Lisboa, Outubro de 1996.

- PINTO, Fernando Brandão Ferreira, Guilherme da Fonseca e Luísa Sá Gomes

  Código de Processo Civil e Legislação Complementar Nacional e Internacional, Livraria Arco Iris, Edições Cosmos, Lisboa, 1997.

- PINTO, Fernando Brandão Ferreira

  Lições de Direito Processual Civil, 2.ª Edição, ECLA Editora, 1997.

- REIS, Alberto dos

  Código de Processo Civil anotado, Vol. IV, Reimpressão, Coimbra Editora, 1987.

- SANTOS, António Marques dos Santos, Armindo Ribeiro Mendes, e outros

  Aspectos do Novo Processo Civil, Lex, Lisboa, 1997.

- SANTOS, Correia dos (neto)

  Arbitragem Voluntária, Lisboa, 1989.

- SOUSA, Miguel Teixeira de

  Estudos sobre o Novo Processo Civil, 2.ª Edição, Lex, Lisboa, 1997.

3. Regime Geral da Função Pública

- ALFAIA, João

  Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1985.

- BARROS, Manuel Freire

  Parecer nº 28/GE/91, Proc. nº 41/91 de 20.09.91, Tribunal de Contas.

- CAETANO, Marcello

  Manual de Direito Administrativo, 10ª Edição, Tomo II, Coimbra, 1990.

- Lei Constitucional nº 1/97, Quarta Revisão Constitucional.

- Regime Geral da Função Pública, Colectânea de Legislação, 3ª Edição, corrigida e anotada, Presidência do Conselho de Ministros, Direcção-Geral da Administração Pública, 1995.

ESTUDO Nº 2/97 - GE

A INTERVENÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO

Equipa Técnica
Coordenação: Manuel Freire Barros*
Autoria: Maria Alexandra Mesquita(*)
Júlio Gomes Ferreira(**)

---

* Director do Gabinete de Estudos
(*) Consultora Jurídica
(**)Consultor Jurídico

ÍNDICE

I - Enquadramento do estudo

II - Relatórios dos Estados Membros
Alemanha 333
Áustria 335
Bélgica 336
Dinamarca 337
Espanha 338
Finlândia 339
França 340
Grécia 341
Holanda 341
Irlanda 342
Itália 342
Luxemburgo 343
Reino Unido 344
Suécia 345
Tribunal de Contas da União Europeia 346

III - Mapas Comparativos 347

IV – Conclusão 349

V - Anexo contendo as respostas ao questionário enviado aos Estados Membros 351

I - ENQUADRAMENTO DO ESTUDO

1. Pelo Despacho DP Nº.140/96, de 25 de Novembro, de Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Alfredo José de Sousa, foi solicitado a este Gabinete de Estudos, *"um levantamento de todos os Estados Membros, incluindo o Tribunal de Contas Europeu, em que os respectivos Tribunais de Contas detêm competência* ***na parte que diz respeito à possibilidade destes poderem fazer observações perante o Parlamento sobre o projecto de Orçamento de Estado que lhe é remetido, incluindo os orçamentos complementares".***

2. Pelo Despacho DP Nº.147/96, de 10 de Dezembro foi aditado o pedido de *"um levantamento dos Parlamentos dos Estados Membros da U.E. que têm* ***comissões ou subcomissões parlamentares permanentes com competência para apreciação da Conta Geral do Estado e dos respectivos relatórios emanados dos Tribunais de Contas ou instituições congéneres, e respectivo regime jurídico".***

3. Pelo mesmo Despacho foi solicitado a anexação ao estudo *"de fotocópias dos Diários da República e da Assembleia da República com as resoluções que aprovaram Contas Gerais do Estado desde 1986 até ao presente, bem como da discussão das mesmas no Plenário, e eventualmente na Comissão de Economia e Finanças ou outra".*

Este estudo teve várias fontes de pesquisa das quais passamos a referir as principais :

PUBLICAÇÕES -

- *International Organization of Supreme Audit Instituions, The Courts of Audit - Unity in Diversity* 1995 (documento elaborado pelo Tribunal de Contas Romeno no âmbito do **INTOSAI**)
- *Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países*, 1992 (publicação do Tribunal de Contas)
- *State Audit in the European Union*, 1996, (publicação do NAO)

- *O Presente e o Futuro das Instituições de Controlo Financeiro com Natureza Jurisdicional,* Lisboa, 1993, Prof. Doutor António de Sousa Franco, (publicação do Tribumal de Contas)
- *Recueil des Constitutions Européennes, Bruylant, Bruxelles, 1994*
- *Lois et Arrêtés sur la Comptabilité de l'Etat,* edição do Ministério das Comunicações Belga
- *The Constitution of Sweden -1989,* edição do Parlamento Sueco, 1989.
- The Austrian Federal Constitution, Charles Kessler, 1983
- Constitution Act of Finland; Parliament Act; Procedure of Parliament,edição do Parlamento Finlandês, 1984

LEGISLAÇÃO

Regimentos dos (*alguns*) Estados Membros, cuja consulta foi possível, graças à amabilidade da Senhora Directora do Centro de Documentação da Assembleia da República, Drª Margarida Guadalpi.

QUESTIONÁRIO

Foi elaborado um questionário, e enviado a todos os Estados Membros da União Europeia, onde de uma forma muito simplificada, mas, cremos, objectiva, se questionou o seguinte:

- As Instituições Superiores de Controlo formulam **recomendações, observações ou relatórios** junto dos Parlamentos Nacionais durante a elaboração e discussão do Orçamento de Estado?
- Em caso afirmativo, quais?
- As recomendações, observações ou relatórios enviados ao Parlamento **são elaborados por iniciativa própria ou a pedido dos Parlamento?**

- Existe **disposição legal** que expressamente disponha sobre esta matéria[1]?

Para comodidade de exposição a caracterização dos Tribunais de Contas dos Estados Membros da União Europeia serão identificados separadamente.

A fonte da nossa investigação não foi resultado da leitura directa do quadro normativo regulamentar dos Tribunais de Contas[2] dos Estados Membros, mas, sim, das publicações acima indicadas onde, sucintamente, se dão a conhecer os traços relevantes das diversas organizações[3]. Foi necessário recorrer a traduções em relação aos países de língua menos acessível pelo que nas sucessivas traduções é possível que se tenham perdido conceitos e procedimentos porventura mais ricos e interessantes do que a tradução permitiu retratar.

Isto por um lado, por outro, os indicadores que se apuraram no questionário elaborado e enviado a todos os Estados membros , são simples respostas de sim ou de não e por isso mesmo a sua certeza está centrada apenas no imediatismo da resposta, e, não, como conviria , na fundamentação da mesma. Resultaram, mesmo assim, um meio auxiliar de grande valia para a nossa pesquisa, habilitando-nos a dar uma visão necessariamente resumida da estrutura daqueles órgãos de controlo financeiro externo, mas, contudo, esperamos, fidedigna.

Lamentamos o facto da França, Luxemburgo e os Países Baixos, não terem enviado as respostas ao questionário. Não foi por isso que se deixou de fazer o estudo sobre estes Estados.

O resultado do nosso trabalho reflectirá portanto estes condicionalismos, que consideramos oportuno assinalar.

---

1 Pode ler-se no nº153º do *Cahier de la Cour des Comptes* Belga, pagina 28, que, justamente, aquele Tribunal detém competência para o exercício de uma pratica que se traduz no exame prévio do Orçamento de Estado e a comunicação de **observações** ao Parlamento.

2 Para comodidade de exposição temos vindo a designar por **Tribunais de Contas** as Instituições Superiores de Controlo Financeiro Externo, mas, como sabemos, não é esta a designação comum em todos os Estados Membros.

3 O oportuno trabalho de síntese levado a efeito no âmbito do INTOSAI tem, no entanto, quanto a nós, um inconveniente para a presente investigação que é necessário assinalar: Os Estados membros do INTOSAI não se concertarem entre si para fornecerem o mesmo tipo de informação acerca das sua Instituições de Controlo Financeiro Externo do Estado . E´, assim, que, uns determinados Estados apenas fizeram publicar , de uma forma parcial e truncada, as normas constitucionais e parte das normas orgânicas onde se regula a matéria em causa e outros, pelo contrário, como é o caso da Alemanha, optaram por fazer um descritivo da sua organização sem nunca citarem a lei de enquadramento.

Entendemos, também, na investigação que nos foi proposta, trazer à colação as normas constitucionais sobre os Tribunais de Contas da União Europeia, por ser a **única fonte de direito a que tivemos acesso directo**, e, por essa razão, considerarmos oportuno não a desperdiçar.

II - RELATÓRIOS DOS ESTADOS-MEMBROS

ALEMANHA

A Lei Fundamental da Republica Federal da Alemanha dispõe no artigo 95° que no domínio da jurisdição financeira haverá um **Supremo Tribunal Federal de Finanças.**

O n° 2 deste artigo que regula a forma de **nomeação dos juizes**, dispõe que a mesma se fará sob proposta conjunta do Ministro das Finanças e uma Comissão encarregada da eleição dos juizes, composta pelos Ministros das Finanças dos Lander e por igual número de membros eleitos pelo Parlamento.

O artigo 114° da Lei Fundamental de Bona dispõe que o **Tribunal Federal de Contas** (The Federal Court Audit - FCA), cujos membros beneficiam da independência reconhecida aos juizes, **verificam as contas do Estado assim como a rentabilidade e regularidade da gestão orçamental e económica.** Este Tribunal deverá enviar, anualmente, **um relatório quer ao Governo Federal quer ao Parlamento e à Câmara dos Representantes.**

Os juizes do Tribunal de Contas são nomeados pelo Ministro federal de Finanças, conjuntamente com uma comissão encarregada da eleição dos juizes composta pelos Ministros das Finanças dos Lander e um número igual de membros da Câmara dos Representantes. O Parlamento aceita a nomeação sem debate e elege por maioria de votos.

The Federal Court Audit (FCA), é a autoridade federal suprema e independente de controlo financeiro, apenas estando submetido à lei.

Em resposta ao nosso questionário este Estado Membro optou por elaborar resposta, ainda que sucinta, ao mesmo, e que foi a seguinte:

1ª questão

O Tribunal de Contas Alemão **toma parte** na discussão do Orçamento, no âmbito das **Comissão Parlamentar do Orçamento**;

O Tribunal de Contas tem uma função de **aconselhamento** durante a preparação do orçamento de Estado pelos departamentos responsáveis que o enviam, separadamente, ao Tribunal de Contas, que os comenta.

Representantes do Tribunal de Contas tomam parte nas deliberações da **Comissão de Acompanhamento,** durante a feitura do projecto de orçamento, especialmente, durante o seu debate.

A experiência adquirida pelo Tribunal de Contas no exercício da sua competência de auditoria faz dele um excelente conselheiro nesta discussão que tem lugar entre os relatores da comissão de acompanhamento parlamentar do orçamento e os co-relatores dos diferente departamentos do Ministério Federal de Finanças.

2ª questão

O Tribunal de Contas expressa a sua ***opinião*** **durante a discussão** entre o Ministro das Finanças e os diferentes departamentos do Estado na elaboração dos projectos de orçamento.

O Governo Federal adopta um projecto de orçamento que é posteriormente submetido ao Parlamento.

Nesta fase o Tribunal de Contas dá o seu testemunho durante as negociações entre a comissão de acompanhamento parlamentar e o governo federal. **Pode mesmo fazer sugestões por escrito aos relatores.**

3ªquestão

A decisão de tomar parte durante a formulação do orçamento é da inteira competência do Tribunal de Contas. Neste caso o Tribunal de Contas formula opinião tanto por **sua própria iniciativa como a pedido do Parlamento.**

4ª questão

Em resposta a esta questão o Tribunal de Contas alemão transcreve a secção 88°, do seu Código Federal Financeiro, e que é a seguinte:

"Funções do Tribunal de Contas:

1. *De acordo com as regras estabelecidas, o Tribunal de Contas examinará a gestão financeira da Federação, incluindo os Fundos Autónomos e Concessões.*
2. *Com base na experiência adquirida nas auditorias o Tribunal de Contas* ***pode*** *aconselhar as duas Câmaras Parlamentares, o Governo Federal e os Ministros federais, individualmente. Quando o Tribunal de Contas exerce o seu direito de aconselhamento junto do Parlamento deverá, simultaneamente, informar disso o Governo".*

ÁUSTRIA

O Tribunal de Contas austríaco (***Rechnungshof***) tem uma dupla natureza (Artº 122º da Constituição Federal - BGBI 508/1993) :

Em matéria federal depende da Primeira Câmara da Assembleia Legislativa (***Nationalrat***) na qual se integra como órgão.

Em matéria provincial (regional) é um órgão de cada Assembleia Provin-cial (***Landtag***).

Não está prevista a intervenção do Tribunal de Contas durante a elaboração e aprovação do Orçamento Federal. No entanto, o Presidente do Tribunal de Contas pode ser chamado a responder a ***Questões*** colocadas por Deputados em matéria financeira relativamente ao Orçamento [parágrafo 91 a) do Regulamento da Primeira Câmara do Parlamento de 1975]. Ao nível provincial e local o Tribunal de Contas controla, quer os orçamentos, quer as contas anuais (Arts. 127º e 127º a — Constituição Federal).

Como nota referimos que ***parece*** ser o Tribunal de Contas que elabora os *Federal Financial Statements* (Conta Federal), de acordo com a informação proveniente dos diversos ministérios federais e governos provinciais, que submete à Primeira Câmara do Parlamento após vista para comentários ao Ministério Federal das Finanças (Artigo 9º da Lei Federal de 16 de Junho de 1948).

Para além disso o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal de Contas têm o direito de participar nos debates da Primeira Câmara do Parlamento quando estão em debate **relatórios do Tribunal de Contas, a Conta Federal, e os capítulos da proposta de Orçamento Federal que lhe digam respeito** (parágrafo 20 do Regulamento da Primeira Câmara do Parlamento de 1975).

Na Primeira Câmara do Parlamento existem duas comissões a relatar matérias relacionadas com o controlo financeiro:

— A **Comissão do Orçamento e Contas Públicas** — que delibera preliminarmente sobre as leis em matéria financeira incluindo o Orçamento e a Conta Federal [parágrafo 32 a) do Regulamento da ***Primeira Câmara do Parlamento*** de 1975]

— A Comissão do ***Tribunal de Contas*** — que delibera preliminarmente sobre os relatórios apresentados à ***Primeira Câmara do Parlamento*** pelo ***Tribunal de Contas,*** incluindo a Conta Federal, que *parece* ser

analisada pelas duas comissões [parágrafos 32 e) e 79 do Regulamento da ***Primeira Câmara do Parlamento*** de 1975].

BÉLGICA

De acordo com o nº 3 do artigo 74º da Constituição Belga, que trata do poder legislativo federal, a Câmara dos Representantes e o Rei detêm competência para o exercício deste poder em matéria de Orçamento e das Contas do Estado[1].

Nos termos do artigo 180º da mesma Constituição os membros do Tribunal de Contas são **nomeados** pela Câmara dos Representantes remetendo a norma constitucional a organização do Tribunal de Contas para a lei ordinária.

A **conta geral do Estado** é submetida à Câmara dos Representantes com as **observações** do Tribunal de Contas.

A lei de 20 de Julho de 1921[2], que instituiu a contabilidade das despesas comprometidas[3] dispõe para o que nos interessa no seu artigo *9º bis* o seguinte, e transcrevemos:

"Salvo em caso de urgência admitida pelas Câmaras Parlamentares, todo o pedido de credito suplementar deverá[4] *ser acompanhado de um relatório do Tribunal de Contas quanto ao destino da verba a reforçar."*(sublinhado nosso).

A **Comissão Permanente do Orçamento** é formada pela Comissão de Finanças e, sem poder deliberativo, pelos membros das restantes Comissões Permanentes, cfr. Artigo 74º nº 3, do Regulamento da Câmara dos Representantes Belga.

Existe uma Sub-Comissão, criada no seio da Comissão de Finanças, encarregada de examinar, na presença dos Ministros interessados e dos delegados do Tribunal de Contas, as **Observações** que figuram no Caderno de Observações.

Em resposta ao nosso questionário efectuada pelo agente de ligação do Tribunal de Contas Belga, apuramos o seguinte:

---

[1] *"... les budgets e les comptes de l'État..."*

[2] Ver, página 135, da edição do Ministério das Comunicações, *Lois et Arrêtés sur la Comptabilité de l'État.*

[3] *"Comptabilité des depenses engages."*

[4] Orçamento suplementar, na nossa terminologia.

- O Tribunal de Contas Belga formula recomendações, observações e relatórios durante a elaboração e discussão do Orçamento de Estado a solicitação do Parlamento.
- Esta competência está expressamente prevista na lei.

A conclusão idêntica se poderia chegar pela leitura do artigo atrás transcrito, relativamente ao pedido de credito suplementar dever ser acompanhado de um relatório do Tribunal de Contas, quanto à rubrica a reforçar.

Assim,

O Tribunal de Contas Belga **é competente para fazer observações, recomendações e pareceres sobre o projecto de Orçamento, incluindo orçamentos suplementares, a solicitação do Parlamento e de acordo com a lei.**

DINAMARCA

O Auditor Geral (***Rigsrevisor***) é uma autoridade independente que se enquadra no Parlamento (***Folketing***), em termos orçamentais e de pessoal de apoio (Parágrafo 1 da Lei 489 de 24 de Junho de 1991). A sua actuação não se estende à administração local que é fiscalizada pelo Departamento de Auditoria do Governo Local.

É *duvidoso* que exista intervenção do ***Auditor Geral*** na discussão e aprovação do Orçamento do Estado. Existe uma disposição legal, (Secção 5 do parágrafo 1 da Lei 489 de 24 de Junho de 1991) cujo início *quase sugere* que tal intervenção existe através, de um relatório sobre as propostas orçamentais, mas a inserção sistemática desta disposição leva-nos a *suspeitar* que tal relatório se refere ao orçamento do serviço do próprio ***Auditor Geral***, que compreende um *staff* de várias centenas de funcionários e que é debatido juntamente com o orçamento do Parlamento.

O ***Auditor Geral*** auxilia a Comissão de Contas Públicas do ***Parlamento*** na revisão das Contas do Estado. Inspecciona o que a comissão desejar que seja esclarecido e pode participar nas reuniões entre a Comissão de Contas Públicas e a Comissão Parlamentar, que é a comissão permanente do ***Parlamento*** (Parágrafo 8 da Lei 489 de 24 de Junho de 1991).

A Comissão de Contas Públicas do ***Parlamento*** **é um órgão constitucional**, não uma comissão parlamentar propriamente dita. A comissão parlamentar dedicada à generalidade da matéria de finanças públicas — incluindo o Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado — **é a Comissão de**

Finanças. No entanto a actuação da Comissão de Finanças é sobretudo formal dado o profissionalismo e a competência da Comissão de Contas Públicas. Os membros desta última não são necessariamente deputados e são nomeados pelo ***Parlamento*** de entre *especialistas* em finanças públicas.

ESPANHA

A Constituição Espanhola dispõe no seu artigo 134° que incumbe ao **Governo elaborar o orçamento geral do Estado e às Cortes, examinar, emendar e adaptar.**

O artigo 136°, refere que o Tribunal de Contas **é o órgão supremo de controlo das contas e da gestão económica do Estado, assim como do seu sector público.**

O Tribunal de Contas depende **directamente** das Cortes Gerais **e exerce as suas funções por delegação das Cortes no que diz respeito ao exame e verificação da conta geral do Estado.**

As contas do Estado e do sector público estatal são enviadas ao Tribunal de Contas, para fiscalização.

O Tribunal de Contas, sem prejuízo da sua própria competência, envia às Cortes Gerais um relatório anual onde comunica, quando for caso disso, as infracções e as ilegalidades que encontrou no âmbito daquela fiscalização.

Uma lei orgânica regula a composição, organização e as funções do Tribunal de Contas.

No âmbito do capitulo III, artigos 143° e seguintes da Constituição Espanhola, que trata das Comunidades Autónomas, pode ler-se na alínea d) do artigo 153° *"que o controlo da actividade dos órgãos das Comunidades Autónomas se exercerá através do Tribunal de Contas, no que diz respeito ás matérias económicas e orçamentais"*, uma vez que, também, de acordo com a norma constitucional, estas Comunidades gozam, entre outras, de autonomia financeira no desenvolvimento das matérias que lhe estão constitucionalmente cometidas, cfr., respectivamente, artigos 156° e 140° e 148° da Constituição em análise.

Comentando a resposta do Tribunal de Contas Espanhol ao nosso questionário, temos a referir o seguinte:

O Tribunal de Contas Espanhol não formula recomendações, observações durante a elaboração e discussão do Orçamento de Estado. No

entanto este Tribunal tem competência para, **por iniciativa própria,** formular, recomendações observações ou elaborar relatórios junto das Cortes Gerais [5].

Existe uma **Comissão Permanente Legislativa do Orçamento**, no Congresso dos Deputados e uma Comissão Parlamentar "ad hoc", Comissão Mista Congresso-Senado.

Os parlamentos da regiões autónomas possuem Comissões Parlamentares de Orçamento.

FINLÂNDIA

O controlo financeiro supremo na Finlândia é assegurado por **três** entidades:

— **O Gabinete de Auditoria do Estado**

— **Os Auditores Parlamentares**

— **A Comissão Parlamentar** que inspecciona o Banco da Finlândia e a gestão do Parlamento.

Nenhuma destas figuras tem competência jurisdicional. *Grosso modo,* diríamos que, enquanto o Gabinete de Auditoria do Estado está vocacionado para uma fiscalização financeira, genérica, das entidades públicas (Secção 71 da Constituição Finlandesa e Lei 967 de 23 de Dezembro de 1947), os Auditores Parlamentares colaboram com o Parlamento no controlo do Orçamento e da Contabilidade Nacional, e, finalmente, os Corpos de Auditoria são constituídos pelo Parlamento com a **função exclusiva** do controlo financeiro de três instituições específicas: o próprio Parlamento, o Banco da Finlândia e o Instituto Nacional de Pensões (Secção 50 da Lei do Parlamento).

Desta forma podemos dizer que os Auditores Parlamentares seriam a entidade mais vocacionada para alguma intervenção durante o debate e a aprovação do Orçamento de Estado. É natural que tal aconteça, dada a efectiva integração dos Auditores Parlamentares no próprio Parlamento mas não encontrámos uma norma que nos permitisse concluir peremptoriamente sobre a questão.

---

[5] O Tribunal de Contas não tem qualquer intervenção na fase de elaboração e discussão do Orçamento de Estado. No entanto, de acordo com a resposta ao questionário elaborada por este Estado Membro, e nos termos da lei constitucional, este Tribunal tem competência para formular recomendações e observações sobre a Conta do Estado.

A Comissão de Finanças é a comissão parlamentar dedicada a todas as matérias de finanças públicas (Secção 49 da Lei do Parlamento).

FRANÇA

O Parlamento Francês compreende a Assembleia Nacional e o Senado, cfr. artigo 24° da Constituição Francesa.

O artigo 34° desta Constituição dispõe que "*As lei de finanças determinam as receitas e os encargos do Estado nas condições e nos termos previstos por uma lei orgânica*". E o artigo 47° dispõe que o Parlamento vota os projectos de lei de finanças nas condições prevista na lei orgânica. Ainda este artigo estabelece que o Tribunal de Contas **assiste ao Parlamento e ao Governo no controlo da execução das leis de finanças.**

A norma constitucional francesa remete para a lei orgânica a nomeação dos juizes e a composição do Tribunal de Contas.

A Assembleia Nacional dispõe de uma **Comissão de Finanças, Economia Geral e do Plano**, que tem como atribuições o controlo das receitas e as despesas do Estado, a execução do orçamento, o dinheiro e o crédito, as actividades financeiras interiores e exteriores, o controlo financeiro das empresas nacionais e o domínio do Estado, cf. artigo 36° do regimento da Assembleia Nacional.

O Tribunal de Contas Francês não realiza nem nunca realizou controlo prévio[6].

O Tribunal elabora anualmente:

— Um **relatório público** cujo objecto é o de dar a conhecer ao Presidente da República, ao Parlamento e à Nação as **observações exemplares** tiradas dos seus controlos e do das Câmaras Regionais de Contas, e,

— Um relatório sobre a **execução da lei de finanças** dirigido ao Parlamento para esclarecer sobre as condições de execução do Orçamento de Estado do **exercício precedente** ao qual junta a declaração geral de conformidade[7].

---

[6] In, pagina 180 da obra "Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países".

[7] In, pagina 184 da obra citada.

GRÉCIA

O Tribunal de Contas da República Helénica segue um modelo de organização interna decalcado dos tribunais judiciais, com juizes de primeiro nível, de segundo nível e finalmente os juízes-conselheiros que compõem a câmara superior.

Não está prevista qualquer intervenção durante a discussão e aprovação do Orçamento do Estado, estando as relações com o parlamento limitadas à apresentação do relatório anual de actividades do Tribunal e ao parecer sobre a Conta Geral do Estado (artigo 98° da Constituição Grega). **A sua competência consultiva é exercida a solicitação do Governo e não do Parlamento.**

Existe uma comissão parlamentar permanente que examina preliminarmente as propostas de lei de carácter financeiro (artigo 31° do regulamento do parlamento grego).

Em resposta ao nosso questionário este Estado Membro respondeu afirmativamente, à primeira questão, isto é, informou que o Tribunal de Contas elabora observações, recomendações ou envia relatórios durante a discussão do orçamento de Estado pelo Parlamento Helénico. No entanto na explicação adicional que entendeu fazer, pode ler-se que este Tribunal apenas tem intervenção junto daquele órgão de soberania, no parecer da Conta e no relatório anual de actividades do Tribunal.

HOLANDA

O Tribunal de Contas denomina-se "Algemene Rekenkamer". Sendo independente quer do Parlamento quer do Governo não tem o poder de julgar e envia os seus relatórios ao Parlamento (Staten-Generaal), geralmente à Comissão Parlamentar de Despesas Públicas.

Não existe nenhuma intervenção do Tribunal de Contas que esteja expressamente prevista na lei durante a discussão e aprovação do Orçamento do Estado. Existe, porém, a liberdade do Tribunal de Contas de remeter aos vários ministros as preocupações e propostas que entender (Secção 61 da Lei 351 de 1992 — Lei das Contas Governamentais). Aliás a inclusão na Conta Geral do Estado de uma despesa realizada contra uma objecção do Tribunal depende da aprovação pelo Governo de uma "Lei de Compensação" (*Indemnity Act,* na tradução inglesa).

Como nota, salientamos o processo de controlo dos "orçamentos secretos", Secção 54, da lei citada, que neste país se encontra expressamente prevista e regulada.

A Comissão Parlamentar das Despesas do Estado é a comissão especializada do Parlamento para deliberações preliminares em matéria de finanças públicas (Art.46° do Regulamento da Segunda Câmara dos Estados Gerais).

IRLANDA

O Auditor Geral, "***Comptroller and Auditor General,***" é uma entidade independente, sendo os seus relatórios dirigidos à Segunda Câmara do Parlamento (***Daìl***). A exemplo do que acontece no Reino Unido, as suas atribuições unificam duas funções, usualmente separadas (Lei 8 de 1993 — ***Comptroller and Auditor General Act***).

Enquanto *Comptroller*, autoriza a saída de fundos para os diversos ministérios, a exemplo do que faz, entre nós, a Contabilidade Pública (Direcção-Geral do Orçamento).

Enquanto *Auditor General*, é a entidade suprema de controlo financeiro.

Não está prevista a intervenção do Comptroller and Auditor General na discussão e aprovação do Orçamento. Porém, o ***Comptroller and Auditor General,*** assiste a todas as reuniões da Comissão Parlamentar de Contas Públicas, o que significa que sendo esta a Comissão Parlamentar dedicada à generalidade das finanças públicas, *é provável* que exista alguma prática estabelecida de que não encontramos referência.

ITÁLIA

Formalmente, o Tribunal de Contas Italiano vem inserido no Titulo III da Constituição, que trata do Governo, cujos órgãos são, o Conselho de Ministros, a Administração Pública e os **Órgãos Auxiliares.** Estes são o Conselho Nacional de Economia e Trabalho, o Conselho de Estado e o Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas exerce o controlo *preventivo* **da legitimidade dos actos do Governo,** assim como o controlo *a posteriori,* **sobre a gestão do orçamento do Estado**. O Tribunal participa, nas formas e nos casos estabelecidos na lei, no controlo da gestão financeira das organizações em que o Estado participa. Nos termos do artigo 100° da Constituição Italiana o

Tribunal transmite directamente às Câmaras Parlamentares o resultado destes controlos.

O artigo 103° da Constituição, que se refere à Magistratura, dispõe que o Tribunal de Contas exerce a sua jurisdição sobre a contabilidade pública e sobre outras matérias determinadas pela lei.

Contra as decisões do Tribunal de Contas só são admitidos recursos em matéria da sua jurisdição, cfr. artigo 111°, 3° parágrafo.

O Presidente do Tribunal de Contas, e os Presidentes das três Câmaras[8], os Conselheiros e o Procurador Geral são nomeados por decreto do Presidente da República sob proposta do Primeiro Ministro, depois de ouvido o seu Gabinete.

Passando agora para as respostas dadas ao questionário, transcrevemos:

O Tribunal de Contas Italiano formula **observações** durante a elaboração e discussão do orçamento de Estado através da **audição do seu Presidente na 5ª Comissão de Balanço, Tesouro e Programação da Câmara de deputados.**

Estas observações são efectuadas a pedido do Parlamento e estão previstas no artigo 19°, alínea n° 3 do regulamento da Câmara de Deputados[9].

LUXEMBURGO

O Luxemburgo é uma democracia parlamentar e a Câmara de Deputados representa o país, cfr. artigos 50° e 51°, da Constituição Luxemburguesa.

Nos termos do artigo 104°, a Câmara de Deputados aprova a conta pública e vota o orçamento.

A Câmara de Contas está encarregada do exame e da liquidação das contas da administração geral e de todos os contáveis[10] face ao Tesouro Público[11].

A Conta Geral do Estado é submetida à Câmara de Deputados com as Observações da Câmara de Contas, cfr. artigo 105° da Constituição.

---

[8] O Tribunal de Contas Italiano está sediado em Roma e é composto por três Câmaras: Uma com funções de auditoria e as outras duas com funções jurisdicionais.

[9] O Parlamento Italiano é composto por duas Câmaras. A Câmara de Deputados e o Senado da República, cfr. Artigo 55° da Constituição.

[10] Terminologia usada na obra a que temos vindo a fazer referencia.

[11] Jurisdição administrativa.

A comissão de **Fazenda e do Orçamento da Câmara dos Deputados** tem por atribuições o exame do projecto de lei do orçamento, podendo ouvir os membros do Governo nas suas exposições e explicações, relativamente aos seus ministérios, assim como todos os deputados, comissões parlamentares e grupos políticos, têm direito a fazer perguntas à comissão de Fazenda e do Orçamento.

No entanto é o Ministro que tem a seu cargo o Orçamento do Estado que apresentará, à Câmara de Deputados, ao Conselho de Estado e às Câmaras Profissionais, o projecto de lei do Orçamento, cfr. artigo 100°, do regimento da Câmara de Deputados.

A missão do Tribunal de Contas Luxemburguês limita-se ao controlo da execução do orçamento do Estado. A sua jurisdição **não** recai sobre a gestão financeira dos municípios, das empresas mistas, dos organismos de segurança social e das contas da Câmara de Deputados, o que resulta que os poderes de controlo desta Tribunal em matéria de receitas públicas, são muito limitados.

Nos termos do artigo 7° da Lei de 19 de Fevereiro de 1931, **o Tribunal de Contas junta às sua observações sobre a Conta Geral do Estado uma exposição das questões importantes que tenham suscitado dúvidas, bem como os factos de interesse especial que as sua verificações tenham permitido relevar no decurso da execução orçamental.** Esta exposição é distribuída pelos membros da Câmara de Deputados.[12]

Pode ler-se a folhas 283 do livro Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países que, e citamos, *"O Tribunal de Contas é cada vez mais* ***os olhos da Câmara de Deputados."***

REINO UNIDO

O ***Comptroller and Auditor General*** e o ***National Audit Office*** (***NAO***) que o apoia, tiveram uma origem comum ao ***Comptroller and Auditor General*** da Irlanda que descrevemos acima. Apesar da dimensão dos serviços públicos do Reino Unido, mantém-se a função de ***Comptroller*** acabando o *NAO* por apoiar o *Comptroller* numa função para a qual não estaria destinado. A função ***Auditor General,*** e o *NAO* são actualmente objecto de lei específica - *National Audit Act de 1983.*

[12] In, pagina 281 da obra citada.

A actuação do ***Comptroller and Auditor General*** e do ***NAO*** está hoje mais ligada ao Parlamento, usual destinatário dos seus relatórios. Não encontramos, porém, qualquer referência a uma intervenção destes na discussão e aprovação do Orçamento. No entanto é de recordar que o ***Comptroller and Auditor General*** é, por inerência do cargo, membro do Parlamento.

A Comissão das Contas Públicas é a comissão parlamentar, genericamente competente em matéria de finanças públicas. É a ela que se dirigem os relatórios do ***NAO*** e é a mesma *National Audit Act de 1983* que no seu *SCHEDULE I* regula o funcionamento desta comissão.

SUÉCIA

O Gabinete Nacional de Auditoria (***RRV***) responde perante o Governo, não tendo nenhuma função que o ligue ao Parlamento(***Riksdag***).

É uma organização semelhante à já descrita em relação à Finlândia, onde o gabinete de auditoria responde perante o Governo, possuindo o Parlamento os seus auditores parlamentares (Capítulo 12, artº7º do Instrumento do Governo)

São estes auditores parlamentares que exercem o poder detido pelo Parlamento de fiscalizar as actividades do Estado, relatando ao Parlamento o que entenderem, e quando entenderem.

Os auditores parlamentares são descritos como o corpo independente de auditoria que actua paralelamente às autoridades de auditoria que dependem do Governo.[13]

Tal como adiantámos em relação à Finlândia, são estes auditores parlamentares que parecem melhor colocados para intervir no processo de aprovação do Orçamento do Estado, não tendo sido encontrada menção expressa de tal função nas fontes disponíveis.

O Parlamento é unicameral e a comissão envolvida no processo orçamental é **Comissão de Finanças** (Capítulo 4, art.3º e Capítulo 9, art.4º, do Instrumento do Governo).

[13] Cfr. *The Constitution of Sweden -1989,* Parlamento Sueco, 1989, pp29, *in fine,* "...The Riksdag auditors...".

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA

O Tribunal de Contas da União Europeia[14] foi criado pelo Tratado de Bruxelas de 22 de Julho de 1975, cfr. artigo 206° e 206-A do Tratado, completado pelo Regulamento Financeiro, e as sua atribuições são as seguintes:

Examinar as contas da totalidade das receitas e despesas da Comunidade, sejam elas orçamentais ou não;

Elaborar um **relatório anual sobre a gestão do orçamento geral da Comunidade;**

Elaborar um **relatório anual sobre a gestão da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e dos organismos periféricos;**

Apresentar, por sua iniciativa, **observações** sobre questões particulares;

Dar parecer, a pedido de uma das Instituições da Comunidade;

Assistir ao Parlamento e ao Concelho, no exercício das suas funções de controlo ou execução do orçamento, cf. artigo 206°-A do Tratado de Roma;

Dar parecer sobre as propostas de **regulamentação financeira** apresentados pela **Comissão**, nos termos do artigo 209° do Tratado de Roma.

Em matéria orçamental, o Parlamento Europeu exerce as suas prerrogativas através da **Comissão de Controlo Orçamental** (CCO).

A competência da CCO reparte-se, no essencial, entre a preparação do exercício do poder de quitação do Parlamento e a actividade de controlo parlamentar da utilização dos Fundos Públicos, cfr. artigo 85° e seguintes do Regimento do Parlamento Europeu e anexos IV,VI,XIII e XV .

[14] Os elementos de estudo referentes ao Tribunal de Contas Europeu foram facultados pelo Eng. Nuno Zibaia .

III - MAPAS COMPARATIVOS[1]

Mapa 1 - Sistemas das Instituições Superiores de Controlo e formas de aprovação do Orçamento de Estado

Mapa 2 - Formas de Aprovação do Orçamento de Estado e as Comissões Parlamentares

[1] Estes mapas pretendem dar uma visão global, comparativa, das questões analisadas.

IV - CONCLUSÃO

Em resposta, sucinta, e que decorre do trabalho de investigação que foi possível fazer, tendo em conta as fontes *(escassas e dispersas)* disponíveis, diremos em resposta ao despacho nº 140/96, de 25 de Novembro, de Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro Alfredo José de Sousa, que os Tribunais de Contas que fazem observações, perante o Parlamento, sobre o projecto de Orçamento de Estado, são os seguintes:

Alemanha, Bélgica, Itália e Luxemburgo.

Muito embora a Grécia tenha respondido afirmativamente relativamente à questão ora em causa, a verdade é que no decurso do trabalho e com a informação que dispusemos chegamos à conclusão que as recomendações e observações indicadas por este Estado Membro referem-se ao relatório anual do Tribunal, e, não, ao processo de aprovação do Orçamento.

É necessário, ainda, referir, o seguinte: Na **Irlanda** o *Comptroller and Auditor General*, assiste a todas as reuniões da Comissão Parlamentar de Contas Públicas o que significa que sendo esta Comissão Parlamentar dedicada à generalidade das finanças públicas, é natural que, na prática, o *Comptroller* possa exercer a sua influência nesta matéria. O mesmo se diga do **Reino Unido,** onde o *Comptroller and Auditor Genera*l é, por inerência do cargo, membro do Parlamento.

Tendo em conta as ressalvas acabadas de referir, podemos afirmar que fazem observações, perante os Parlamentos Nacionais, no decurso da discussão e da aprovação parlamentar do orçamento de Estado[1], os seguintes Estados Membros:

Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo, Irlanda e Reino Unido.

Ao contrário do que se poderia pensar, são os países que adoptam o sistema de Tribunal de Contas os que prevêm expressamente a intervenção da Instituição Superior de Controlo na aprovação do Orçamento de Estado.

Nos casos da Irlanda e do Reino Unido, que adoptaram o sistema de Auditor Geral, apesar de não existir uma norma expressa sobre esta matéria, as Instituições Superiores de Controlo, tão próximas dos Parlamentos respectivos, têm uma necessariamente importante de intervenção e apoio aos seus Parlamentos, numa matéria que tão bem dominam.

---

[1] No âmbito das respectivas Comissões especializadas, como se referiu ao longo do nosso trabalho.

Relativamente à investigação sobre a competência dos Tribunais de Contas para formularem observações, sobre os Orçamentos suplementares, apenas tivemos acesso, sobre essa matéria, à norma interna belga. Da fonte de investigação disponível, não encontramos informação que previsse expressamente tal competência em relação aos outros Estados Membros, ou, sequer, que a autonomizasse em relação aos Orçamentos anuais.

Relativamente ao despacho **nº147/96, de 10 de Dezembro**, que aditava ao pedido inicial, a recolha da informação dos Parlamentos dos Estados Membros com comissões ou subcomissões parlamentares permanentes, podemos afirmar que foi com alguma dificuldade que se reuniram elementos sobre esta matéria, uma vez que o acesso à fonte de informação foi manifestamente insuficiente, pese embora a boa colaboração do centro de documentação da Assembleia da República, a acrescer, ainda, ao facto desta questão não constar do questionário enviado aos Tribunais de Contas dos Estados Membros, uma vez que se tratava de matéria de ordem, eminentemente, constitucional.

Podemos referir, no entanto, que todos os Estados Membros dispõem de Comissões parlamentares permanentes para apreciação do Orçamento de Estado e apenas nos foi possível encontrar dois Estados Membros com subcomissões e que são a Alemanha e a Bélgica.

Podemos afirmar, para concluir o nosso trabalho, que a componente parlamentar na actividade das Instituições Superiores de Controlo, na maioria dos Estados Membros, é significativa. Veja-se o exemplo paradigmático da Alemanha.

Estamos com a doutrina que refere terem as democracias representativas e parlamentares dos sec. XVII, XVIII e XIX, operadas respectivamente pelo Reino Unido, pela Revolução Francesa e Americana e pelos Estados liberais e democráticos[2] *"introduzido com grande força a componente parlamentar da democracia financeira"*[3], traduzindo-se, desde logo na existência de autorização política orçamental e na tomada de contas política perante o seu Parlamento.

Estas duas razões e a possibilidade do Parlamento exercer em continuidade a fiscalização financeira, afirmou em muitos países a tendência para colocar na órbita do Parlamento diversas instituições de fiscalização deste tipo, mantendo-lhes características jurisdicionais: é o caso do sistema **Belga** e

---

[2] Ver, O presente e o futuro das instituições de controlo financeiro com natureza jurisdicional, Prof. Doutor António de Sousa Franco, Tribunal de Contas, 1993

[3] Obra citada

sobretudo do sistema **Inglês**. "*Nestas situações, sem prejuízo da independência da instituição* (**Tribunal de Contas ou Auditor Geral, dizemos nós**), *ela passa a funcionar cada vez mais como colaboradora do Parlamento*"[4] (Sublinhado nosso).

[4] Pagina 51 da obra citada.

V - ANEXO CONTENDO AS RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS ESTADOS MEMBROS

MAPA 1

TRIBUNAL DE CONTAS/ AUDITOR GERAL		PARLAMENTOS		
ESTADOS MEMBROS	Formula Recomendações, Observações ou Relatórios durante a discussão do Orçamento de Estado ?	Dispõe de Comissões Parlamentares permanentes para apreciação do O.E. ?	Dispõe de Sub-Comissões Parlamentares ?	Dispõe de Instituições congéneres às Comissões Parlamentares ?
ALEMANHA	Formula relatórios designados por **Observações** perante as duas Câmaras[1] que são dados a conhecer ao público, sob a forma de documentos parlamentares, durante a conferência de imprensa anual do Presidente do Tribunal de Contas Federal.	Comissão do Orçamento da Câmara dos Representantes.	Comité de controlo das Conta Públicas da Câmara dos Representantes	
AUSTRIA	Não formula. O Presidente do Tribunal de Contas participa nos debates parlamentares relativos ao Tribunal ou nos relatórios por este apresentado.	Comissão do Orçamento e Contas Públicas.		
BÉLGICA	Formula **Recomendações, Observações e Relatórios.**	Comissão de Finanças e Comissão do Orçamento da Câmara dos Representantes. [2]	Criada no seio da Comissão de Finanças. Tem por missão examinar na presença dos Ministros interessados e delegados do Tribunal, as **observações** que figuram no Caderno de Observações.	
DINAMARCA	Não formula.	Comissão de Finanças.		Comissão de Contas Públicas.
ESPANHA	Não formula. O Tribunal de Contas exerce as suas funções por delegação das **Cortes Gerais.**[3]	Comissão permanente legislativa do Orçamento, do **Congresso dos Deputados.** Comissão parlamentar "ad hoc", Comissão Mista **Congresso-Senado.** Os Parlamentos das ***regiões autónomas*** Espanholas possuem Comissões parlamentares de Orçamento.[4]		
FINLANDIA	Não formula.	Comissão de Finanças.		Auditores Parlamentares.

[1] O *Bundestag e o Bundesrat* ou a Câmara dos Representantes e o Senado.

[2] A Comissão permanente do Orçamento é formada pela Comissão de Finanças e, sem poder deliberativo, pelos membros das outras Comissões permanentes, cfr.artigo 74º, nº 3 do Regulamento da Câmara dos Representantes Belga.

[3] O Parlamento Espanhol é composto pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado.

[4] Transcrevemos o parágrafo terceiro do artigo 41º do Regulamento do Parlamento da Catalunha que estipula que, *"São comissões permanentes legislativas as seguintes:...3º - A da Economia, Finanças e Orçamento que compreende a política económica em geral, as finanças, o orçamento, o controlo financeiro da empresas públicas catalãs e o plano geral económico".*

TRIBUNAL DE CONTAS/ AUDITOR GERAL		PARLAMENTOS		
ESTADOS MEMBROS	Formula Recomendações, Observações ou Relatórios durante a discussão do Orçamento de Estado ?	Dispõe de Comissões Parlamentares permanentes para apreciação do O.E. ?	Dispõe de Sub-Comissões Parlamentares ?	Dispõe de Instituições congéneres às Comissões Parlamentares ?
FRANÇA	Não formula.	**Assembleia Nacional**[5]- Comissão permanente de Finanças, Economia Geral e Plano. **Senado** - Comissão permanente de Finanças, do Controlo Orçamental e das Contas da Nação.		
GRÉCIA	Não formula.[6]	Comissão Parlamentar permanente que se ocupa das propostas e dos projectos de lei **com caracter económico**, incluindo o projecto de lei do orçamento.		
HOLANDA	Não formula. O Tribunal de Contas é livre de apresentar aos Ministros as recomendações e preocupações que entender.	Comissão Parlamentar de Despesas do Estado.		
IRLANDA	Não formula. O Auditor Geral tem assento na Comissão Parlamentar de Contas Públicas.	Comissão Parlamentar de Contas Públicas.		
ITÁLIA	Formula Observações durante a audição do Presidente do Tribunal de Contas na Comissão de Balanço, Tesouro e Planeamento **da Câmara dos Deputados**[7]. O Tribunal envia ao Parlamento um relatório sobre a gestão financeira do Estado.[8 9 10]	5ª Comissão do Balanço e Controlo Financeiro, Económico e Administrativo do **Senado.**[11]		
LUXEMBURGO	Formula. O projecto de orçamento de Estado é acompanhado da Conta Geral do penúltimo	Comissão de Fazenda e Orçamento.[12]		

[5] O Parlamento Francês é composto pela Assembleia Nacional e pelo Senado, cfr. artigo 24º da Constituição.

[6] As Observações e as Recomendações são incluídas no relatório anual do Tribunal.

[7] O Parlamento Italiano é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado da República, cfr. artigo 55º da Constituição.

[8] O Tribunal é obrigado a elaborar todos os quatros meses um relatório dirigido ao Parlamento sobre os meios utilizados para a cobertura financeira das leis, In,Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países, pagina 232, edição do Tribunal de Contas -1992.

[9] As observações do relatório não são obrigatórias do ponto de vista jurídico. É ao Parlamento que pertence a avaliação dos ensinamentos a tirar tendo em vista o seu controlo político.

Inquéritos específicos podem ser efectuados, sobre determinados aspectos, a pedido do Parlamento ou por iniciativa do próprio Tribunal.

[10] No exercício da sua acção de controlo pode igualmente colocar questões constitucionais perante o Tribunal Constitucional.

[11] Cfr. artigo 125º do Regulamento do Senado Italiano.

[12] Nos termos do artigo 99º do Regulamento da Câmara dos Deputados, a apresentação do projecto de lei do Orçamento é feita pelo Governo perante a Câmara dos Deputados, Conselho de Estado e Câmaras Profissionais. Nos termos do artigo 100º, do regulamento citado, estes organismos são instados a pronunciarem-se nas quatro semanas seguintes à apresentação do Orçamento.

TRIBUNAL DE CONTAS/ AUDITOR GERAL		PARLAMENTOS		
ESTADOS MEMBROS	Formula Recomendações, Observações ou Relatórios durante a discussão do Orçamento de Estado ?	Dispõe de Comissões Parlamentares permanentes para apreciação do O.E. ?	Dispõe de Sub-Comissões Parlamentares ?	Dispõe de Instituições congéneres às Comissões Parlamentares ?
	exercício e de um relatório preliminar do Tribunal sobre o último exercício, nomeadamente, sobre os encargos que transitam para o ano seguinte.			
REINO UNIDO	Não formula. O Auditor Geral tem assento na Câmara do Comuns e na Comissão Parlamentar de Contas Públicas.	Comissão Parlamentar de Contas Públicas.		
SUÉCIA	Não formula.	Comissão de Finanças.		Auditores parlamentares
TRIBUNAL DE CONTAS da UNIÃO EUROPEIA	Não formula qualquer Observação, Recomendação ou outro acto durante a discussão do Orçamento da Comunidade. Pode formular, **em qualquer momento,** sob a forma de observações, relatórios especiais sobre determinadas questões ou pareceres, a pedido de uma das outras Instituições da Comunidade.[13]	Comissão do Controlo Orçamental.[14] [15]		

[13] No entanto, nos termos do Tratado, cfr. artigo 188ºC o Tribunal de Contas Europeu assiste ao Parlamento Europeu e ao Conselho no exercício da respectiva função de controlo do Orçamento.

[14] Pode dizer-se que, nos termos do Tratado e do Regimento do Parlamento Europeu, o Tribunal de Contas tem competência concomitante e sucessiva para a fiscalização das receitas e despesas da Comunidade, não deixando, contudo, de poder apresentar observações, relatórios especiais e pareceres a pedido de outras Instituições Comunitárias.

[15] Não tem, porém, competência para se pronunciar sobre os projectos de orçamentos comunitários, uma vez que essa competência pertence ao Parlamento Europeu, concretamente, às suas Comissões de Controlo do Orçamento e do Orçamento.

MAPA 2

Estados Membros	Sistema de Tribunal de Contas	Sistema de Auditor Geral	Formula Recomendações, Observações ou Relatórios durante a discussão do Orçamento de Estado ?	De iniciativa Parlamentar	De iniciativa das ISCE
ALEMANHA			Formula relatórios designados por **Observações**, perante as duas Câmaras,[1] que são dados a conhecer ao público, sob a forma de documentos parlamentares, durante a conferência de imprensa anual do Presidente do Tribunal de Contas Federal.		
AUSTRIA			Não formula. O Presidente do Tribunal de Contas participa nos debates parlamentares relativos ao Tribunal ou nos relatórios por este apresentado.		
BELGICA			Formula **Recomendações, Observações e Relatórios**		
DINAMARCA			Não formula.		
ESPANHA			Não formula. O Tribunal de Contas exerce as suas funções por **delegação** das Cortes Gerais.[2]		
FINLANDIA			Não formula.		
FRANÇA			Não formula.		
GRECIA			Não formula. [3]		
HOLANDA			Não formula. O Tribunal de Contas é livre de apresentar aos Ministros as recomendações e preocupações que entender.		
IRLANDA			Não formula. O Auditor Geral tem assento na Comissão Parlamentar de Contas Públicas.		
ITALIA			Formula Observações durante a audição do Presidente do Tribunal de Contas na Comissão de Balanço, Tesouro e Planeamento da Câmara dos Deputados[4]. O Tribunal envia ao Parlamento um relatório sobre a gestão financeira do Estado.[5 6 7]		
LUXEMBURGO			Formula. O projecto de orçamento de Estado é acompanhado da Conta Geral do penúltimo exercício e de um relatório preliminar do Tribunal sobre o último exercício nomeadamente sobre os encargos que transitam para o ano seguinte.		
REINO UNIDO			Não formula. O Auditor Geral tem assento na Câmara do Comuns e na Comissão Parlamentar de Contas Públicas		
SUECIA			Não formula.		
TRIBUNAL DE CONTAS DA U. EUROPEIA			Não formula qualquer Observação, Recomendação ou outro acto durante a discussão do Orçamento da Comunidade. Pode formular, em qualquer momento, sob a forma de observações, relatórios especiais sobre determinadas questões e pareceres a pedido de uma das outras Instituições da Comunidade.[8]		

[1] O *Bundestag e o Bundesrat* ou a Câmara dos Representantes e o Senado.
[2] O Parlamento Espanhol é composto pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado.
[3] As Observações e as Recomendações são incluídas no relatório anual do Tribunal.
[4] O Parlamento Italiano é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado da República, cfr. artigo 55º da Constituição.
[5] O Tribunal é obrigado a elaborar todos os quatros meses, um relatório dirigido ao Parlamento sobre os meios utilizados para a cobertura financeira das leis, In, Tribunais de Contas e Instituições Congéneres em Diferentes Países, pagina 232, edição do Tribunal de Contas -1992.
[6] As observações do relatório não são obrigatórias do ponto de vista jurídico. É ao Parlamento que pertence a avaliação dos ensinamentos a tirar tendo em vista o seu controlo político. Inquéritos específicos podem ser efectuados sobre determinados aspectos a pedido do Parlamento ou por iniciativa do próprio Tribunal.
[7] No exercício da sua acção de controlo pode, igualmente, colocar questões de ordem constitucional perante o Tribunal Constitucional.
[8] No entanto, nos termos do Tratado, cfr. artigo 188ºC, o Tribunal de Contas Europeu assiste ao Parlamento Europeu e ao Conselho, no exercício da respectiva função de controlo do Orçamento.

DOCUMENTOS

PALAVRAS PROFERIDAS POR SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS, ALFREDO JOSÉ DE SOUSA, NO ACTO DE POSSE DE JUÍZES AUXILIARES DO TRIBUNAL DE CONTAS

Senhor Vice-Presidente do Tribunal de Contas

Senhores Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas

Senhores Procuradores-Gerais Adjuntos

Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas

Senhores Funcionários

Senhoras e Senhores Convidados

A posse de três novos juízes auxiliares para o Tribunal de Contas ocorre num momento crucial da vida da Instituição.

Trata-se do primeiro recrutamento de juízes, neste caso de juízes auxiliares, feito ao abrigo da nova Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

Nova Lei, que leva de vigência escassos cinco meses atravessados por breves períodos de férias judiciais, e que tantas e tão importantes inovações trouxe ao Tribunal e seus Serviços de Apoio.

Seria fastidioso elencar todas as inovações mas não posso deixar de aproveitar esta ocasião solene para vos falar daquelas que implicaram mais modificações organizativas e funcionais.

O Tribunal tem agora 3 Secções especializadas:

A 1ª Secção encarregada da fiscalização prévia, podendo em certos casos, exercer fiscalização concomitante; a 2ª Secção encarregada da fiscalização concomitante e sucessiva de verificação, controlo e auditoria; a 3ª Secção encarregada do julgamento dos processos de efectivação de responsabilidades e de multa.

Foi ao nível da 1ª Secção que a nova lei trouxe maiores repercussões.

Desde logo a redução muito acentuada da incidência do visto operada pelo artigo 114°, que não contém uma norma transitória, mas sim o regime geral da fiscalização prévia.

À limitação da obrigatoriedade do visto aos contratos de expressão financeira mais significativa, e à isenção dos actos de pessoal correspondeu necessariamente a redução do número de Juízes que a compunham, de seis para quatro.

A excepção do regime anterior passou a ser a regra agora: os actos e contratos produzem os seus efeitos antes do visto "ope legis", excepto o pagamento do preço respectivo.

Apesar disso, a lei consagra a legalidade do pagamento dos trabalhos realizados ou dos bens ou serviços adquiridos até à notificação da recusa do visto "desde que o respectivo valor não ultrapasse a programação financeira contratualmente estabelecida para o mesmo período".

Porém, esta redução da incidência e eficácia do visto não pode nem deve ser entendida como redução de competência do Tribunal sobre aqueles actos e contratos, que deixam de ser-lhe previamente submetidos.

Este regime restritivo do visto é compensado pela possibilidade de fiscalização concomitante a realizar pelas 1ª ou 2ª Secções, através de auditorias, cujos relatórios podem também servir de base a eventual processo de efectivação de responsabilidades financeiras.

A 1ª Secção aprovou já um programa de acções de fiscalização concomitante para 1998, tanto para a Administração Central como Local.

Neste novo quadro foram reorganizados os serviços de visto por forma a adequá-los à redução de processos, que vai verificar-se até ao fim deste ano, redistribuindo-se trabalho e recursos humanos pelas contadorias.

Esta Secção, abalada pelos efeitos da nova lei, viu-se desfalcada no fim do ano de dois dos juízes auxiliares que nela vinham exercendo funções.

Era, por isso, urgente o recrutamento de novos juízes auxiliares uma vez que os titulares das vagas se encontram em funções que permitem a respectiva cativação.

Por isso, logo após a publicação da lei foi dada prioridade ao procedimento de recrutamento para juízes auxiliares do Tribunal de Contas, cuja selecção das candidaturas foi feita pela Comissão Permanente.

Trata-se de um órgão novo na estrutura do Tribunal, presidido pelo Presidente e constituído pelo Vice-Presidente e por um Juiz de cada Secção eleito pelos seus pares, com importantes funções deliberativas e consultivas.

É nesta 1ª Secção, que vão exercer funções dois dos empossados, os Conselheiros José Luís Pinto Almeida e Carlos Alberto Morais Antunes.

O Conselheiro Pinto Almeida é assessor da Direcção-Geral do Tribunal de Contas e exercia o cargo de Juiz do Tribunal de Contas de Macau desde 1993.

Foi membro das comissões instaladoras das Secções Regionais dos Açores e da Madeira do Tribunal de Contas, onde desempenhou funções de Contador-Chefe e Contador-Geral, tendo sido nesta qualidade e na vigência da lei antiga assessor de julgamento.

Pode pois dizer-se, que o Dr. Pinto Almeida chega a Juiz Auxiliar do Tribunal de Contas mercê de uma carreira muito corajosa, honesta e competente, tendo demonstrado sempre no exercício daqueles cargos um excepcional nível de desempenho.

O Conselheiro Morais Antunes é também conhecido de todos os presentes.

Magistrado do Ministério Público desde 1977, desempenhou como Procurador-Geral da República as funções de Procurador Coordenador no Departamento de Investigação e Acção Penal, onde se dedicou aos problemas da fraude e da corrupção.

Exercia desde 1995 as funções de Procurador-Geral Adjunto no Tribunal de Contas, cujo desempenho altamente competente é por demais conhecido de todos nós.

Não posso deixar de sublinhar a consagração pela nova lei da nítida separação entre as competências de fiscalização e controlo financeiro por um lado

e por outro competências jurisdicionais de efectivação de responsabilidades financeiras.

As primeiras foram cometidas à 2ª Secção e as segundas à 3ª Secção.

À 2ª Secção compete a fiscalização e controlo financeiro, segundo critérios não apenas de legalidade mas também da boa gestão financeira, economia, eficácia e eficiência.

Além do sector público tradicionalmente submetido à fiscalização do Tribunal a nova lei veio confirmar o controlo financeiro sucessivo não jurisdicional sobre o sector empresarial do Estado e processos de privatização, que lhe fora conferido pela Lei nº 14/96, de 20 de Abril.

Privilegiando as auditorias como instrumento de controlo financeiro e atribuindo a sua programação à exclusiva competência do Tribunal, sem embargo de poderem ser solicitadas pela Assembleia da República ou pelo Governo, a nova lei concebeu o Tribunal de Contas como auditor externo e independente do Estado.

O Tribunal de Contas deve assim assumir não só o papel de garante da legalidade financeira, mas também uma função cooperante com a Administração Pública tendo em vista a boa gestão dos dinheiros públicos.

Sob este aspecto, cabe realçar o poder-dever de formular, quer no parecer sobre a Conta Geral do Estado quer nos relatórios de auditoria, recomendações em ordem a suprir deficiências de gestão bem como de organização e funcionamento dos serviços.

Acompanhando o sistema vigente na maior parte dos Estados membros da U.E., e não só, esta nova lei estreitou a ligação funcional entre o Tribunal de Contas e a Assembleia da República, a quem a Constituição comete o controlo político da actividade financeira do Estado.

Na verdade, atribuiu expressamente ao Tribunal a fiscalização concomitante da execução do Orçamento do Estado ao longo do respectivo ano económico, com possibilidade de remessa de relatórios intercalares sobre os respectivos resultados à Assembleia da República a solicitação desta.

Apesar das dificuldades técnicas e organizativas está em fase de implementação no Ministério das Finanças os meios de acesso aos dados informativos, que possibilitem ao Tribunal exercer esta competência.

A Assembleia da República pode ainda pedir colaboração técnica ao Tribunal de Contas, nomeadamente, a elaboração de pareceres sobre projectos legislativos em matéria financeira.

Muito importante ainda, é a possibilidade de aquele órgão de soberania remeter ao Ministério Público os pareceres sobre a Conta Geral do Estado e a conta da Assembleia da República para a efectivação de eventuais responsabilidades financeiras junto da 3ª Secção deste Tribunal.

Alarga-se assim um campo de acção e colaboração entre o Tribunal e a Assembleia da República que pode vir a ser altamente frutuoso para a democracia portuguesa.

Pena que até hoje a Assembleia da República não tenha assumido o papel que a Constituição lhe comete de principal titular da fiscalização financeira na vertente do controlo político.

Falta-lhe uma Comissão de Contas ou uma Subcomissão da Comissão de Economia, Finanças e Plano que, à semelhança do que acontece na maior parte dos Parlamentos dos países da União Europeia, estabeleça a ligação com o Tribunal de Contas, apreciando detidamente o parecer da Conta Geral do Estado e demais relatórios de auditoria.

Para além da cooperação com os restantes órgãos de soberania e organizações cívicas a nova lei traz uma relevante inovação o dever de colaboração dos órgãos de controlo interno com o Tribunal de Contas.

Procura-se assim garantir a harmonização de critérios do controlo externo e interno e a articulação dos respectivos programas de fiscalização por forma a evitar duplicação de acções sobre o mesmo organismo, tornando o controlo mais actual e eficaz e possibilitando uma maior cobertura.

Na 2ª Secção, à qual compete exercer tais competências, foram já definidas as áreas de fiscalização e controlo para o corrente ano e distribuídas pelos Senhores Conselheiros, bem como reorganizadas as Contadorias de Contas de modo a compatibilizá-las com aquelas áreas.

Foi recentemente aprovado o programa das respectivas acções para o ano corrente.

É esta Secção que o Conselheiro Freitas Pereira vem integrar na vaga cativa do Conselheiro Ernesto Cunha.

Licenciado em Economia, mestre em Gestão e diplomado com o Curso de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional, o Dr. Freitas Pereira é investigador-economista do Centro de Estudos Fiscais, onde exercia o cargo de Director.

Para além da docência no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa das disciplinas de "Fiscalidade" e "Auditoria Contabilística", fez parte da Comissão da Reforma Fiscal, e da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal e do Conselho Nacional de Fiscalidade.

Foi ainda membro do Conselho Geral da Comissão de Normalização Contabilística e participou na elaboração do Plano Oficial de Contabilidade e na disciplina contabilística sobre consolidação de contas.

Finalmente, a 3ª Secção que vai julgar processos de efectivação de responsabilidades financeiras e de multa.

A nova Secção está a organizar-se, tendo sido já distribuídos processos aos seus Conselheiros, todos oriundos das magistraturas.

Em relação a ela, e não só, a nova lei veio trazer normas de processo mais consentâneas com os tempos em que vivemos, substituindo legislação dispersa e tão antiga como o velho Regimento de 1915.

A organização de uma nova Secção, que se ocupará exclusivamente da função jurisdicional com novas regras de processo, trouxe a necessidade da reorganização da Secretaria do Tribunal que, rapidamente encetada, está em fase de conclusão.

Não quero deixar de realçar o papel preponderante do Ministério Público no impulso processual desta Secção, cabendo-lhe, em exclusivo, a introdução dos processos que nela serão julgados. O que torna necessário que os relatórios das auditorias provindos da 2ª Secção sejam factuais e suficien-

temente documentados, sob o ponto de vista da prova, quanto às infracções susceptíveis de responsabilidade financeira.

Por último, impõe-se falar do decreto-lei de organização e estrutura da Direcção-Geral exigido pelo artº 30º da nova lei.

O projecto deste diploma é da responsabilidade de uma comissão coordenada pelo Gabinete do Senhor Ministro das Finanças, constituída por representantes dos Secretários de Estado do Orçamento e da Administração Pública e em que o representante da Direcção-Geral é a Senhora Subdirectora-Geral, Drª Helena Lopes.

Actualmente encontra-se em fase de análise dos contributos, que foram por mim pedidos aos Senhores Conselheiros, Procuradores-Gerais Adjuntos e Contadores-Gerais, e que desde já agradeço.

Considero que a nova lei fez entrar o Tribunal de Contas no grupo das Instituições Supremas de Controlo Financeiro Público mais modernas, mas a reforma só se consolidará com a publicação do novo estatuto do pessoal e sobretudo com a sua implementação no que respeita às novas e exigentes carreiras de auditores, consultores e técnicos verificadores.

A eficiência do controlo externo a realizar pelo Tribunal de Contas passa pela boa organização e qualidade dos meios humanos e materiais ao seu dispor.

A este propósito urge sublinhar que, estando actualmente as competências do Tribunal de Contas concentradas no controlo "a posteriori", e não no visto prévio, mais do que a reforma legislativa há-de relevar a reforma das mentalidades de todos quantos nele servem.

O prestígio da Instituição e a sua eficácia no quadro do Estado deverá passar pelas seguintes exigências:

- O corpo especial a constituir –auditores, consultores e técnicos verificadores –deve ser altamente qualificado e profundamente conhecedor dos organismos e serviços da Administração Pública que vai auditar;

- Os seus relatórios de auditoria terão de ser objectivos, claros, com factualidade comprovada e o mais possível consensual e apresentados em tempo útil;

- As recomendações para suprimento das deficiências gestionárias e de funcionamento dos organismos ou serviços devem ser tecnicamente fundamentadas e susceptíveis de ser acatadas;

- Sempre que necessário para cobrir áreas técnicas especializadas das auditorias, dever-se-á recorrer à bolsa de peritos constituída neste Tribunal, na sequência de resposta massiva e de grande qualidade das Universidades e dos diversos organismos profissionais à oferta pública lançada no ano findo.

Temos pois uma nova lei que comete ao Tribunal competência ampla para o controlo das finanças públicas.

Neste momento o número de Juízes previsto para o desempenho dessa competência está completo.

Ponto é que o mais breve possível, seja publicado e implementado o diploma governamental dos serviços de apoio, com um quadro adequadamente dimensionado e um estatuto remuneratório estimulante, para que as altas responsabilidades cometidas ao Tribunal de Contas possam ser satisfatoriamente exequíveis.

É aliciante o desafio que temos pela frente. Há que tomá-lo com todo o empenhamento e solidariedade!

É neste contexto que Vossas Excelências, Juízes Auxiliares agora empossados, irão trabalhar, ajudando a ultrapassar as dificuldades que a cada passo se nos deparam na execução do novo modelo normativo através do valioso contributo das vossas experiências e vivências pessoais e profissionais.

Felicito Vossas Excelências e desejo os maiores sucessos nos cargos em que foram empossados.

Lisboa, 28 de Janeiro de 1998

Alfredo José de Sousa

LISBOA EUROSAI SEMINAR 98

PALAVRAS PROFERIDAS PELO CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, *ALFREDO JOSÉ DE SOUSA* NO ACTO DE ABERTURA DO *LISBOA EUROSAI SEMINAR 98*[*]

[*] realizado em Lisboa, no Hotel Ritz, de 24 a 26 de junho de 1998

É com o maior prazer que tenho a honra de proferir algumas palavras no início deste Seminário, a cuja abertura a honrosa presença de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República portuguesa, em representação de Sua Excelência o Presidente da República, empresta destacado brilho.

Encontram-se aqui congregados Tribunais de Contas e Órgãos congéneres (Instituições Superiores de Controlo) provenientes de 33 países da Europa, o Tribunal de Contas Europeu e também delegações da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa — Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe — e de Macau, estes com o estatuto de observadores.

Pode dizer-se que a todos nos ligam afinidades de carácter regional, cultural e histórico, sem prejuízo de identidades bem nítidas das diversas instituições aqui representadas.

O que constitui, em nosso entender, uma importante condição favorável ao enriquecimento mútuo de cada um de nós e das nossas instituições que decerto resultará dos debates que aqui serão realizados.

O tema central deste Seminário (A Independência das ISC — Relações com os Poderes Legislativo, Executivo e Judicial) é, como todos sabemos, da maior importância e actualidade, política e jurídica, na afirmação da independência do controlo externo das finanças públicas que é a razão de ser das nossas instituições.

O tema, não sendo novo, é de candente actualidade.

Já em 1953, no I INCOSAI realizado em Cuba, e em 1956 no II INCOSAI em Bruxelas, as preocupações das Entidades Superiores de Controle então reunidas se centraram significativamente na sua "independência jurídica e institucional perante as actividades do Executivo", na "inamovibilidade dos seus membros" e na dotação de "um orçamento próprio".

A queda do "muro de Berlim", a implosão da União Soviética, e a subsequente caminhada dos novos Estados do Centro e do Leste da Europa para a democracia representativa recentram a questão da independência das instituições de controlo externo das finanças públicas.

A constituição do estado de direito democrático passa necessariamente pela existência de Tribunais de Contas ou de Auditorias-Gerais independentes, com presidentes e membros inamovíveis, vitalícios ou com mandato temporário, portadores de programas com critérios próprios de fiscalização financeira.

É que as nossas I.S.C. são peças fundamentais da democracia financeira entendida como "democracia dos contribuintes, que têm direito a uma utilização legal, correcta e transparente dos dinheiros e outros fundos públicos" aprovisionados pelos impostos que cada um de nós paga.

Se esta vertente é inquestionável para a consolidação dos estados democráticos de direito da Europa do Centro e de Leste, mais especificamente o será no que respeita àqueles Estados que se encontram em processo de adesão à União Europeia.

Mesmo no que concerne aos próprios Estados-membros da União Europeia a manutenção e reforço da independência das Instituições Superiores de Controlo, sobretudo face ao Executivo, é de importância fundamental na actualidade.

Com efeito o êxito do Euro como moeda única pressupõe a estabilidade económica e financeira não só dos Estados-membros nela participantes como dos restantes.

Permitam-me a este propósito e com justificado orgulho que refira aqui o esforço ingente do meu País nos últimos anos para ingressar no 1° pelotão do Euro.

Em Portugal desde 1989 a 1997 o P.I.B. subiu de 50% a 70% da média comunitária, tendo a taxa de inflação e a taxa de juros a longo prazo descido a 1,8% e 6,4% respectivamente contra as médias exigidas de 2,7% e 8%.

Quanto aos critérios de convergência do défice orçamental e da dívida pública as suas performances foram de 2,5% e 62% do P.I.B., contra os 3% e 60% exigidos.

A este êxito fica indelevelmente ligado o actual Ministro das Finanças e anterior Presidente do Tribunal de Contas, Prof. Sousa Franco a quem dirijo uma saudação especial.

A estabilidade económica e financeira como suporte indispensável do Euro, nos termos da Resolução do Conselho Europeu de Amesterdão de 17/6/97 e dos Regulamentos 1466/97 e 1467/97 do Conselho de 7/7/97 passa necessariamente pela prevenção e repressão dos défices orçamentais excessivos e dos níveis de endividamento público.

É manifesto que as I.S.C. dos Estados-membros da U.E., inscrevendo nas suas competências o acompanhamento da execução orçamental e da dívida pública, terão que dar um relevante contributo preventivo para essa desejável estabilidade financeira.

Contributo que será tanto mais eficaz quanto provier duma I.S.C. independente.

É pois neste contexto europeu que a realização deste Seminário ganha fundamentalmente importância para as nossas Instituições Superiores de Controlo.

Faço votos para que as suas conclusões possam constituir um significativo contributo para o êxito do IV Congresso EUROSAI a realizar em Paris no próximo ano sob a égide da histórica mas sempre prestigiada "Cour des Comptes" da França.

Caros colegas, meus amigos, como se diz em Portugal, "mãos à obra".

PALAVRAS PROFERIDAS PELO PRESIDENTE DA EUROSAI, *LUBOMIR VOLENIK*[*], NO ACTO DE ABERTURA DO *LISBOA EUROSAI SEMINAR 98*[**]

[*] Presidente do Tribunal de Contas da República Checa.

[**] Realizado em Lisboa, no Hotel Ritz, de 24 a 26 de Junho de 1998

Caro Senhor Presidente da Assembleia da República

Excelentíssimo Senhor Ministro das Finanças

Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas

Senhoras e Senhores

Caros Colegas

Não é por acaso que o principal tema do IV Congresso EUROSAI, que terá lugar em Paris em 1999, e também o tema deste Seminário, é precisamente a "*Independência das Instituições Superiores de Controlo*".

Agora, tal como o Dr. Alfredo de Sousa disse, todos sabemos que desde o I INCOSAI, em 1953, esta questão tem sido muito debatida como principal condição para um funcionamento efectivo do controlo financeiro externo num Estado democrático. Este Seminário centra-se na independência das ISC e das suas relações com os Poderes Legislativo, Executivo e Judicial. Reflecte a divisão básica dos poderes dos Estado tal como ela foi definida por Charles Montesquieu, no séc. XVIII. De acordo com essa teoria, o Poder do Estado deverá dividir-se em três partes: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judicial, que são depois estabelecidos através da clássica divisão do poder da idade da razão no sentido de um maior alargamento dos 3 elementos originais, acrescentando-lhes um novo factor: o elemento do controlo. Mas um sistema de verificações e equilíbrios tem de funcionar mesmo nesta nova estrutura e limita, em certo grau, a independência real das instituições de controlo. Devido a diferentes antecedentes históricos, esta evolução é diferente de país para país e tem vindo a ser influenciada pelos sectores do Poder do Estado a que a instituição de controlo está ligada. Apesar das diferenças, há, no entanto, uma tendência comum, uma emancipação gradual das ISC da dependência directa dos Poderes Legislativo, Executivo e Judicial. Atendendo à lista de participantes neste Seminário e vendo também alguns observadores de locais distantes exóticos, como o Brasil, Angola, Macau e outros ..., tudo isto me fez perceber que algumas das instituições não tiveram origem na Europa, mas vieram de outras civilizações que existiram bem antes da nossa era cristã. Tanto quanto sei, os relatórios escritos mais antigos que conhecemos sobre a existência de Instituições Superiores de Controlo são originários da China. De acordo com esses documentos, a primeira instituição de controlo do Estado foi estabelecida pelo imperador Xian Qin da 1ª dinastia, no ano de 221 a.c. O imperador foi o primeiro a unificar os Estados que estavam

constantemente em guerra, unificando-os no Império do Meio que foi, provavelmente, o maior País do Mundo, na altura. O imperador apercebeu-se que para ter um aparelho estatal amplo e a funcionar, capaz de uma gestão sã dos fundos estatais, era necessário um mecanismo eficaz de controlo que funcionasse independentemente da Administração do Estado. Eu penso que este foi um feito notável de um Homem de Estado único para a altura e que merece a nossa admiração ainda hoje.

Perdoem-me esta pequena excursão pelo passado. Espero que não tenha sido demasiado incomodativa. Permitam-me, agora, voltar, então, de novo ao presente.

As mudanças revolucionárias que ocorreram neste século conseguiram, com efeito, eliminara as barreiras económicas. O séc. XX mostrou também que a globalização económica é seguida, naturalmente, por mudanças políticas, na medida em que só um sistema político democrático pode criar as condições ideais para o desenvolvimento económico. A existência de um controlo financeiro independente é um dos pré-requisitos para o funcionamento eficaz da economia em qualquer país democrático. Porque cresci num país totalitário da *Europa de Leste*, sei bem do que estou a falar.

A República Checa é um dos países da Europa Central e de Leste em transição onde, após um longo intermezo, a criação de instituições superiores independentes de controlo está agora a ter lugar no âmbito da transição para um sistema político democrático. Gostaria, aqui, de sublinhar que por um lado temos países onde a existência de um controlo financeiro independente é algo que é considerado como pré-existente. Nestes países, o sistema político democrático tem vindo a funcionar em contínuo já de há séculos para cá. Mas, por outro lado, há aqueles países tais como os da Europa Central e de Leste em que as instituições de controlo independentes foram já estabelecidas, mas a sua posição não está muito bem definida e estão ainda em constante evolução relativamente às outras autoridades do Estado. E, finalmente, há ainda aqueles países em que uma instituição de controlo independente, de facto, não existe.

É por isso que estou convencido que um intercâmbio de opiniões, no âmbito da EUROSAI, em relação à questão da independência das instituições de controlo, terá uma influência muito positiva no desenvolvimento futuro nesta área e que, no próximo século, o controlo independente será uma componente igualitária dos Poderes do Estado ao lado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judicial.

Creio, também, que o contributo resultante das nossas conversações não se limitará apenas à Europa, mas a experiência adquirida irá trazer benefícios a todos os membros da INTOSAI.

Para encerrar, esperemos que estes sejam dias de trabalho muito frutuoso num ambiente agradável. Estou certo de que as vossas apresentações irão contribuir também para o sucesso do IV Congresso EUROSAI, que terá lugar em Paris, no ano que vem. Eu sei que os nossos anfitriões fizeram o seu melhor para criar as melhores condições para a nossa reunião e, por isso, em nome de todos nós, gostaria aqui de lhes expressar os meus agradecimentos.

Senhoras e Senhores, muito obrigado pela vossa atenção.

PALAVRAS PROFERIDAS PELO MINISTRO DAS FINANÇAS, PROFESSOR DOUTOR *ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO*, NO ACTO DE ABERTURA DO *LISBOA EUROSAI SEMINAR**

*Realizado em Lisboa, no Hotel Ritz, de 24 a 26 de Junho de 1998

Senhor Presidente da Assembleia da República

Senhores Presidente, Vice-Presidentes e Secretário Geral da EUROSAI

Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas da República Portuguesa

Senhores Representantes das Instituições Superiores de Controlo, Participantes e Observadores

Senhoras e Senhores

Permitam-me que no início destas breves palavras recorde e saúde a EUROSAI e o seu nascimento.

Em 1989, durante o Congresso de Berlim da INTOSAI, a Declaração de Berlim, aprovada numa cidade ainda dividida, mas já por pouco tempo, apelava à criação de uma organização europeia das Instituições Superiores de Controlo. E, logo depois, na reunião de Madrid, essa organização foi criada. Passados estes quase dez anos, desde 1989, penso que no domínio do controlo financeiro externo independente, a EUROSAI tem dado uma contribuição decisiva para a unidade da Europa, uma Europa, enfim — e desejamo-lo que definitivamente —, sem fronteiras internas, sem divisões internas, vivendo, como um mesmo corpo de Estados pertencentes a uma cultura, a uma família e a uma civilização comum, os problemas do mundo global e da sua casa europeia. Nesse domínio, o aparecimento da EUROSAI foi, no campo das instituições superiores de controlo externo e independente, um sinal da nova Europa num novo Mundo que é já o do séc. XXI.

Permitam-me, em segundo lugar, que sublinhe — seria desnecessário da parte de um governo democrático, mas representa, dalgum modo, uma linha de actuação determinante do programa deste Governo de Portugal — o empenho que temos posto no reforço de todas as formas de controlo financeiro, quer visem assegurar a legalidade e a regularidade, quer visem assegurar a boa gestão financeira, da análise de casos concretos, aos relatórios de auditoria mais ou menos ampla, ou à avaliação de políticas públicas. E este compromisso tem-se traduzido numa acção intensa de apoio, no plano da União Europeia, e de efectivação, no plano interno português, da legalidade financeira, lutando contra a fraude e a irregularidade. Mas tem-se traduzido também na busca de novas formas de boa gestão financeira, bem como, no domínio nacional, pelo reforço e estruturação de um sistema nacional de controlo interno independente, embora integrado na Administração Pública e na instituição jurisdicional externa e independente

de controlo financeiro, com estatuto constitucional, que é o Tribunal de Contas da República.

Sublinho, em particular, a criação sistemática de Inspecções-Gerais de controlo interno junto dos Ministérios e a sua colaboração no âmbito de um sistema nacional de controlo interno, cujo grau superior é assegurado, fundamentalmente, pela Inspecção-Geral de Finanças, num sistema nacional de controlo interno que está a dar os primeiros passos de forma muito promissora. Sistema nacional de controlo interno, cujo controlo externo, em termos de programação, de troca de informações e de permanente harmonização de critérios com o Tribunal de Contas, também está previsto na lei.

Esse compromisso não é mais, no fundo, do que um compromisso com a implantação efectiva da democracia no domínio das Finanças Públicas. Implantação que, tanto no que se refere à legalidade como ao interesse público através dos critérios de boa gestão financeira, é imposta pela necessidade de não desbaratar os dinheiros dos contribuintes e, neste particular momento europeu, pelos critérios de estabilidade que nos obrigam, com forte e crescente consolidação financeira, a ser cada vez mais exigentes e cuidadosos na legalidade e na boa gestão financeira.

O momento europeu exige-nos, mais do que nunca, aquilo que é um critério permanente do controlo financeiro externo.

Sem entrar, evidentemente, no vosso tema, é óbvio que o controlo financeiro externo exige — e penso que isso hoje não só é reconhecido como está traduzido na prática institucional da generalidade dos Estados democráticos — um grau acentuado, ou tendencialmente perfeito, de independência. Por um lado, porque só através da independência, não apenas técnica mas estatutária e até perante a política, se pode ter confiança em que o órgão de controlo da legalidade e da auditoria dê à comunidade, ao Povo e aos outros órgãos do Estado e da Administração uma informação democrática e verdadeira, baseada apenas no seu apuramento dos factos e no seu juízo da realidade, porque só essa é que terá credibilidade.

Por outro lado, para que directa — quando para isso disponha de poderes de autoridade, nomeadamente jurisdicionais — e indirectamente — através das formas normais de efectivação coerciva dos mecanismos jurídicos de reposição, ou reparação da legalidade —, seja possível prever, reparar e rectificar erros ou violações da legalidade ou afastamento do interesse público.

Isto significa, parece-me que claramente, que as Instituições Superiores de Controlo praticam dois grandes tipos de actos: uns são actos decisórios de autoridade, como o visto prévio, onde existe ou julgamento de contas ou a efectivação de responsabilidade dos responsáveis financeiros; outros são actos meramente declarativos ou certificativos — relatórios, pareceres, análises, avaliação de políticas públicas, etc.

Nos primeiros é evidente que a independência basta, visto que os órgãos de controlo financeiro externo funcionavam como qualquer tribunal. Basta, para tal, que disponham de poderes e de meios para que, com independência, façam a justiça tão perfeita e isenta quanto possível numa sociedade humana. Mas no segundo domínio, que é hoje o fundamental — o domínio da auditoria —, a independência é também essencial para que os factos sejam apurados com verdade e os juízo sejam proferidos com as correspondentes recomendações, com isenção, rigor e o acerto possível nas instituições humanas.

Todavia, neste segundo caso, na actividade da auditoria, o interesse público exige algo mais. Exige, tanto quanto possível, a execução das recomendações, exige a colaboração da entidade auditada, seja ela órgão político ou órgão administrativo, para que novos procedimentos venham a reparar ou a prevenir, para o futuro, a repetição de actos de má gestão, ou de actos lesivos do interesse público. Ora, na lógica pura da independência, a execução no caso dos relatórios de auditoria, tanto nas empresas como no Estado é voluntária. Depende do interesse e da cooperação dos órgãos de gestão política, administrativa, ou outra.

Isto levanta, certamente, um problema que se situa não antes da independência, mas depois da independência. Cada vez mais, nos Estados democráticos modernos, a independência ao serviço do interesse público exige cooperação interinstitucional. Tal como na empresa a auditoria não é útil se os órgãos, nomeadamente a administração e os seus serviços, não tiverem uma atitude permanente de cooperação com a auditoria e se não houver um diálogo permanente entre ambos, no Estado a mesma coisa sucede.

Independência sim, mas na auditoria, a independência só realiza plenamente o interesse público através da cooperação. Cooperação com quem? Obviamente com o Parlamento, no exercício de uma função de controlo financeiro que (tenho-o dito sempre em nome do Governo e posso dizê-lo mais uma vez aqui) em Portugal não apenas saudamos mas incentivamos. E — quase diria — reclamamos que o controlo financeiro do Parlamento seja um controlo eficaz e eficiente do Governo, embora, na maior

parte dos casos, a auditoria incida sobre actos da Administração — dos órgãos da Administração Pública, que são os grandes executores das recomendações da auditoria, certamente no domínio puramente jurídico, dos Tribunais.

E, sendo isto assim, eu sublinharia que num tempo em que a auditoria é o principal e a jurisdição tende a ser um caso de limite, relativamente pouco importante, no controlo de sistemas e no controlo de massa, quer de legalidade, quer de interesse público, a auditoria corre o risco de se tornar um mero contrapoder reivindicativo ou de denúncia, se não for seguida da cooperação que, verdadeiramente, torna a auditoria pública capaz de promover, com a colaboração dos outros órgãos, a correcção de práticas lesivas da legalidade ou do interesse público. Cooperação no acesso à informação e à prova, cooperação na apreciação das situações, cooperação na correcção de sistemas, práticas ou actos que sejam lesivos da legalidade ou que representem risco ou efectiva lesão do interesse público. Sobretudo aí, a cooperação é o único meio de correcção.

Eu diria, pois, que, de algum modo, colocar o problema da independência na actividade da auditoria é, necessariamente, colocar o problema da cooperação, porque a auditoria aponta falhas, recomenda melhorias, detecta situações de sistema ou pontuais que podem e devem ser corrigidas em si mesmas ou na possível repetição. E se isto é assim, quem pode corrigir é o Executivo, o Governo, e, sobretudo, Administração.

Então, a colaboração permanente, não apenas para promover a correcção dos comportamentos mas para, em conjunto, avaliar o seguimento que foi dado às recomendações e às conclusões da auditoria, parece-me ser decisiva para que a independência não se esgote num mero contrapoder denunciativo e como que contestatário e se torne na parte efectiva de um poder do Estado que contribui com os outros, em cooperação independente, para a realização da legalidade financeira e do interesse público.

Era, de algum modo, do outro lado — não do lado oposto, mas do outro lado do controlo financeiro —, aquilo que me parecia importante dizer do ponto de vista de um Governo que busca reforçar todas as formas de controlo financeiro e, em particular, o controlo político parlamentar e o controlo externo independente do Tribunal de Contas.

Estou certo que a vossa reflexão e as vossas conclusões irão - não apenas - permitir iluminar o conceito de independência, tão natural a uma instituição de controlo financeiro externo democrática, para que possa dizer a verdade sobre os dinheiros públicos ao Povo e aos órgãos políticos, nomeadamente os representativos, mas também para que seja eficiente e

que, além de dizer a verdade, possa promover e acompanhar, em cooperação com o Governo e com a Administração Pública, as melhorias permanentes de sistemas de gestão e de procedimentos, sem as quais a legalidade e o interesse público, através da boa gestão financeira, não serão conseguidos esgotando-se a independência num individualismo isolado de uma instituição que faz relatórios para a gaveta, e que como tantos outros órgãos do Estado, é incapaz de gerar sinergias através da melhoria permanente da gestão do Governo, e da Administração Pública e das outras formas de controlo, nomeadamente o Parlamentar.

Muito obrigado.

PALAVRAS PROFERIDAS PELO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, *ANTÓNIO DE ALMEIDA SANTOS*, NO ACTO DE ABERTURA DO *LISBOA EUROSAI SEMINAR 98*[*(**)]

[*] Realizado em Lisboa, no Hotel Ritz, de 24 a 26 de Junho de 1998.

- Senhor Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas;
- Senhores Presidentes e Demais Representantes de Instituições Supremas de Controlo Estrangeiras;
- Senhores Representantes de Serviços de Auditores Gerais Estrangeiros;
- Senhores Participantes e Senhores Convidados;
- Minhas Senhoras e Meus Senhores:

1 — É um privilégio poder estar convosco neste tão importante Seminário organizado pelo Tribunal de Contas do meu País.

E é uma honra poder representar nele Sua Excelência o Presidente da República de Portugal. Em viagem de Estado à Alemanha, pediu-me que neste acto o representasse. Nada me podia dar maior honra e maior prazer.

Dito isto, quero felicitar o Presidente do Tribunal de Contas, Senhor Conselheiro Alfredo José de Sousa, meu ilustre Amigo, por esta tão importante iniciativa. Pelo que significa e pela oportunidade em que tem lugar. Lisboa oferece neste momento, a quem nos visita, uma montra evocativa das suas passadas glórias. É bom que os nossos ilustres visitantes possam levar de Portugal a imagem que a Expo-98 de Portugal oferece. Uma imagem de modernidade e capacidade de organização. Foi assim há quinhentos anos. Voltou a ser assim agora. Estivemos na vanguarda da ciência náutica. Por isso, durante um século, dominámos os mares, daqui até ao Japão, ao Brasil, à Austrália e a Timor. Contribuímos para a ultrapassagem do espírito medieval e a introdução do espírito moderno. Preparamo-nos agora para recuperar o tempo perdido e entrar em força na era "post" moderna.

2 — As Instituições Supremas de Controlo das Finanças Públicas são encaradas, na agenda dos trabalhos deste Seminário "sub speciae" da sua independência.

É de primeira intuição que só sendo independentes podem desempenhar com eficácia os poderes que, com nuances que não dispensam essa garantia, na generalidade dos Estados Democráticos lhes são cometidos.

Eu diria até que a existência de órgãos independentes de controlo financeiro e de garantia do rigor das contas públicas ou a elas equiparadas, é uma condição "sine qua non" da existência de um verdadeiro Estado de Direito.

De Direito é o Estado que não sua organização se auto-limita pelo Direito. Indispensáveis a essa qualificação são, entre outras, as garantias da atribuição aos Tribunais, em exclusivo, da função de julgar (função jurisdicional separada e independente das demais funções do Estado) e a independência dos seus juizes no exercício dessa função, só limitada pela sujeição ao princípio da legalidade.

A Instituição Suprema de Controlo das Finanças Públicas é em Portugal o Tribunal de Contas. Como decorre da designação, uma instituição que a Constituição da República Portuguesa inclui no Título genérico de "Tribunais". Coerentemente, atribui-lhe competência jurisdicional - o que, como se sabe, não é comum às instituições paralelas da Europa, excepcionado o caso da Grécia - traduzida, nomeadamente, na competência para "efectivar a responsabilidade por infracções financeiras".

Como tal, o Tribunal de Contas goza da prerrogativa da independência, estando apenas sujeito à Constituição e à lei. Garantias da sua independência são o seu autogoverno, a inamovibilidade e a irresponsabilidade dos seus juizes e, como já referi, a exclusiva sujeição à lei.

Não suas decisões, não está nomeadamente sujeito a ordens ou instruções. E sempre que revistam natureza jurisdicional, as suas decisões, tal como as dos outros tribunais, são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas.

É esta obrigatoriedade que melhor caracteriza a qualificação dos Tribunais - de cada tribunal - como órgãos de soberania. Logo, o nosso Tribunal de Contas, enquanto órgão titular de poderes jurisdicionais, é entre nós um órgão de soberania. E só o podia ser se fosse, como é, por um lado, independente dos demais poderes do Estado, e por outro, separado deles. Separado, sem prejuízo da margem de interdependência que entre eles existe.

Não obstante, o Tribunal de Contas não é rigorosamente um tribunal como os chamados tribunais judiciais. Isto porque, se exerce poderes

jurisdicionais exerce paralelamente outros poderes, de natureza técnica e administrativa, o que lhe confere uma natureza "sui generis".

Estes poderes desdobram-se em poderes de natureza consultiva - que exerce emitindo pareceres, instruções, recomendações, relatórios - e poderes de fiscalização - que exerce através de auditorias, verificação de contas, juízos técnicos e outras formas de controlo administrativo e financeiro.

A tendência, entre nós, tem ido no sentido do alargamento e da diversificação dos poderes do Tribunal de Contas. Quer no quadro da sua caracterização constitucional, quer no espaço constitucionalmente reservado à iniciativa da lei.

Essa tendência não faz mais do que reflectir a progressiva complexificação da vida moderna e do reflexo dela na organização do próprio Estado.

A independência do nosso Tribunal de Contas é também reforçada pelo facto de o seu Presidente ser nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo. É isso que dá conteúdo à afirmação constitucional de que os tribunais - logo o Tribunal de Contas - exercem a justiça em nome do Povo. O mesmo se pode concluir do facto de os seus juizes serem recrutados mediante concurso.

Reveste-se ainda de significado o facto de ser requisito de admissão ao concurso a idade mínima de 35 anos, a mesma que é exigida aos candidatos à Presidência da República.

Completarei este bosquejo identificativo lembrando que os juizes do Tribunal de Contas têm "honras, direitos, categoria, tratamento, remunerações e demais prerrogativas iguais aos dos juizes do Supremo Tribunal de Justiça".

O legislador português, na linha da Constituição da República, quis que a nossa Instituição Suprema de Controlo das Finanças Públicas, fosse realmente Suprema.

Peço me relevem esta manifestação de orgulho por parte de um jurista que como Ministro da Justiça assumiu a responsabilidade de moldar o sistema judiciário português; um resistente que durante a primeira metade da sua vida se bateu pelo Estado de Direito que hoje somos; e um democrata que vê no Estado de Direito a mais lídima afirmação de uma verdadeira Democracia.

Sei bem que há outras formas de assegurar aos organismos homólogos do direito comparado a característica da independência. Esta foi, entre nós, a que julgámos mais conseguida.

3 — A mais recente evolução das sociedades humanas caracteriza-se por um conjunto de modificações - já consumadas ou apenas tendenciais - que exigem graus cada vez mais elevados de transparência política por parte dos detentores do poder, níveis cada vez mais descentralizados de participação política dos cidadãos, e órgãos de decisão cada vez mais próximos daqueles a quem as decisões se destinam.

Em resultado destas exigências — cada vez mais irrecusáveis — importantes fatias do sector público tradicional são hoje privadas. Privatizações que há apenas algumas décadas seriam impensáveis — cartórios de notários, conservatórias de registos, estabelecimentos prisionais, etc. — estão aí, sem visíveis resistências da opinião pública. Simultaneamente, o poder — público e privado — multipolarizou-se. Era concentrado, é hoje difuso. Verdadeiramente, não é sequer hoje fácil saber qual a verdadeira sede do poder. Não me refiro só aos "mass media", que ainda há pouco aceitavam mal o rótulo de "quarto poder", e que insensivelmente se foram convertendo no primeiro.

Hoje, o poder político é partilhado pelos partidos, pelos sindicatos, as organizações patronais, as igrejas, as universidades, as organizações não governamentais, os grandes grupos desportivos e sobretudo pelas redes - palavra mágica - da comunicação à distância. O poder económico, inversamente, tende a deslocar-se da miriade das pequenas e médias empresas para as grandes cadeias multinacionais, onde irresistivelmente se concentra, dando origem a verdadeiros novos Estados sem base territorial ou nacional.

Naturalmente que o velho Estado-Nação ainda tem poderes. Mas cada vez mais partilhados e fiscalizados. Uma opinião horizontalmente informada pela televisão; uma sociedade civil cada vez mais participante e reivindicativa; uma democracia representativa em crise, e uma democracia directa que a galope regressa; enfim um cidadão exigente que funciona como a última das autarquias, eis uma realidade política e social de verdadeira ruptura com o passado, a exigir rupturas institucionais e organizativas que se não compadecem com a perduração das velhas instituições e dos antigos modelos.

Os órgãos de fiscalização financeira e de gestão económica da actividade dos Estados a todos os níveis, tinham de reflectir, e têm de con-

tinuar a reflectir, essa nova realidade. Mudaram muito, nomeadamente nas democracias modernas, e têm de continuar a mudar. Se a vida se desburocratiza, têm de desburocratizar-se. Se se desnormativiza, têm de desnormativizar-se. Se se pauta cada vez mais por critérios economicistas, têm de adoptar esses critérios. Se o sector público encolhe e o privado se expande, têm de preocupar-se em estender cada vez mais a sua acção fiscalizadora, controladora e orientadora ao sector semi-público, se não mesmo privado. Se a sociedade civil exige participar, têm de enquadrar essa participação. Se a vida em geral, e a actividade económica em particular se informatizam, têm de informatizar-se. Se a dimensão electrónica da vida activa deixa a perder de vista a antiga tradição manual, têm de encarar, reflectir e acompanhar essa mudança. O divórcio entre o fiscal e o fiscalizado seria a morte da fiscalização.

E não nos iludamos: mais e melhor democracia - sonho da nossa idade - traduz-se também em menos secretismo e mais transparência. Daí o fundamentalissimo direito de acesso aos documentos administrativos. Daí a crescente dificuldade em preservar o segredo de justiça, ou mesmo o segredo de Estado. Daí o óbito da razão de Estado.

Nesta perspectiva, os principais interessados no rigor e na eficácia da fiscalização são os próprios fiscalizados. A fiscalização pode ser prévia ou "à posteriori". As duas modalidades têm áreas próprias de intervenção da entidade fiscalizadora. Pode ser mais branda ou mais severa. Pode esgotar-se numa recomendação, num aviso, num conselho, ou assumir os contornos de uma averiguação jurisdicionalizada, ou mesmo de um juízo de reprovação.

Uma coisa é certa: o "jus imperii" pertence ao passado. Nos Estados de Direito, tudo tem de ser feito segundo a lei. A criação de impostos, a cobrança de receitas, a aplicação das despesas. O moderno Estado-pessoa de bem, tem de começar por ser um Estado de boas contas. Quem gere meios que lhe não pertencem, tem não apenas de fazer uma gestão correcta, mas de se colocar sob o risco da prova em contrário.

Em Portugal é a Assembleia da República o órgão de soberania que aprova a Conta Geral do Estado. Aprova também a sua própria conta. Mas, em ambos os casos, mediante parecer - quantas vezes cáustico! - do Tribunal de Contas.

O facto de esse parecer não ser juridicamente vinculante, não lhe reduz, minimamente, a força vinculativa que de facto tem.

4 — Tanto quanto quis foi tributar-vos a homenagem da minha presença, com o significado que lhe empresta a representação do Presidente da República.

O acréscimo destas descoloridas palavras foi apenas para vos expressar o alto significado que empresto a este vosso encontro e as expectativas que dele retiro.

Não faltam razões justificativas para que aqui sejam amplamente debatidos modelos e experiências. Cada um com as suas virtudes e, eventualmente, os seus defeitos. Da vossa reflexão colectiva há-de resultar uma ideia mais perfeita e ancorada nas realidades do presente e nas perspectivas do futuro, do que haja de ser um modelo europeu de órgão e sistema de controlo das finanças públicas.

Desejo-vos bom trabalho e exaltantes conclusões.

Mas como nem só de trabalho vive o homem, recomendo-vos que não deixeis de gozar, por momentos, os encantos de Lisboa e da sua Exposição.

Vale a pena!

Muito obrigado!

PALAVRAS PROFERIDAS PELO CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, *ALFREDO JOSÉ DE, SOUSA* NO ACTO DE ENCERRAMENTODO *LISBOA EUROSAI SEMINAR 98*[*]

[*] Realizado em Lisboa, no Hotel Ritz, de 24 a 26 de Junho de 1998.

É com um sentimento misto de satisfação e mágoa que dou por encerrado este Seminário de Lisboa. De alguma mágoa, por saber que mais poderia ter sido dito e discutido, mas que o tempo, sempre inexorável, não permitiu prolongar os debates da forma que todos nós, decerto, teríamos gostado.

De satisfação, pela aprovação da DECLARAÇÃO DE LISBOA, trabalho que resultou da excelente qualidade das comunicações apresentadas e do trabalho empenhado dos relatores deste Seminário.

Espero sinceramente que este documento possa cumprir o seu objectivo, ou seja, constitua uma base que venha a integrar o ordenamento das conclusões que hão-de ser aprovadas no IV Congresso EUROSAI a realizar em Paris, no próximo ano, o qual, estou certo, será mais um marco histórico na evolução desta organização europeia de Instituições Superiores de Controlo.

De resto, gostaria de salientar a oportunidade do estudo dos temas deste Seminário como actividade preparatória dos debates a realizar no Congresso de Paris subordinados aos temas: As Relações entre as ISC e os Media, A Independência e a Responsabilidade: o controlo dos controladores e Os meios de independência.

Embora de origens diversas, a verdade é que nos une, a todos, as mesmas preocupações da boa utilização dos dinheiros públicos e, porque não dizê-lo, as mesmas alegrias quando, em resultado do nosso trabalho, alcançamos as metas a que nos propomos em benefício de melhorias de eficiência global, no que se refere à aplicação dos recursos financeiros do Estado.

Todos sabemos, por experiência própria, que as primeiras, as preocupações, estão na génese das segundas, as alegrias da realização. São estas alegrias que nos dão a serenidade necessária para prosseguirmos o papel que nos pertence de críticos do Poder que o Estado exerce sobre os dinheiros públicos — e dizemos públicos, permitam-me que o recorde, porque do povo e não do Estado. Papel esse profundamente ligado ao funcionamento, que se pretende eficiente e eficaz, das modernas democracias representativas, assim como à preocupação dos Direitos do Homem como contribuinte face ao Estado.

Minhas Senhoras e meus Senhores, permitam-me, que deixe aqui expressa a minha convicção pessoal de que este Seminário irá ser, com certeza, uma referência doutrinária necessária na análise das relações

entre as Instituições Superiores de Controlo Financeiro Externo e os poderes constituídos em cada um dos nossos Estados.

Antes de tudo, quero dirigir uma palavra de reconhecimento do Tribunal de Contas de Portugal ao Conselho Directivo da EUROSAI, que nos quis confiar a tarefa gratificante de realizar este Seminário.

Permito-me salientar a colaboração das ISC de França, Itália, Polónia e Reino Unido, que connosco integraram a Comissão Técnica preparatória do Relatório Base deste evento.

Para todos os delegados e observadores cuja presença interessada e participante concretizou este Seminário, vai a minha homenagem de reconhecimento pela qualidade das suas intervenções.

Quero aqui prestar também sentida manifestação de gratidão ao trabalho de todos os funcionários e dirigentes do Tribunal de Contas de Portugal, que ao longo de mais de um ano tomaram nos seus ombros a organização deste Seminário.

Quer a Comissão Técnica, coordenada pelo Senhor Conselheiro Fernandes Neto, quer a Comissão logística, sob a supervisão do Senhor Conselheiro Menéres Barbosa, bem como a dedicada capacidade de direcção e execução dos Senhor Director-Geral, Conselheiro José Tavares, e do Contador-Geral, Dr. Manuel Barros, à frente dos demais dirigentes e funcionários, merecem público destaque pela decisiva contribuição para o êxito deste Seminário.

Não posso deixar de destacar o trabalho da equipa de intérpretes e tradutores que com o seu profissionalismo contribuíram para a excelente comunicação entre todos os participantes, e a quem manifesto os meus agradecimentos.

PALAVRAS PROFERIDAS PELO CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL, *ALFREDO JOSÉ DE SOUSA*, NO JANTAR OFICIAL DO *LISBOA EUROSAI SEMINAR 98*[*]

[*] Realizado em Lisboa, no Hotel Ritz, de 24 a 26 de Junho de 1998.

É com muito apreço e estima que me dirijo a Vossas Excelências neste local privilegiado da História cultural portuguesa do século XVIII.

Mafra é uma das mais antigas Vilas de Portugal.

Foi nesta Vila que foi prior da Igreja de Stº André, Pedro Julião ou Pedro Hispano, que viria a ser o Papa João XXI, o único Papa português na História da Igreja.

Não resisto a contar-vos a pequena história que deu origem à construção deste magnífico Convento de Mafra.

Corria o ano de 1711 e o Rei D. João V casado com D. Mariana de Áustria não tinha descendência.

Um frade Franciscano da Arrábida, que se encontrava no Paço disse ao capelão mor que "El-Rei teria filhos se quisesse". Explicou melhor o frade "Prometa el-rei a Deus fazer um convento na Vila de Mafra que Deus lhe dará sucessão".

O Rei assim prometeu e nove meses depois o nascimento da princesa D. Maria Bárbara, que viria a ser Rainha de Espanha, determinou o cumprimento da promessa.

A primeira pedra foi lançada em 1717 e a sagração da Basílica fez-se conforme desejo do Rei em 1730.

A festa durou oito dias, mas as obras só foram dadas por concluídas em 1744.

A magnificência da sua construção, talvez única na nossa história, inspirou um dos nossos maiores escritores vivos — José Saramago — que no seu "Memorial do Convento" nos transmite a atmosfera de grandeza e de maravilhoso que rodeou a construção.

O encantamento deste magnífico Convento, nesta noite especial não ficaria completo se não fosse enquadrado pelo excelente concerto dos carrilhões de Mafra, que tivemos a oportunidade de escutar.

Dizem os especialistas que estes carrilhões, com as suas variadíssimas sonoridades são dos mais notáveis do mundo.

Notável também a representação reunida no Seminário e aqui presente, permitam-me a imodéstia.

Na verdade 34 Instituições Superiores de Controlo Financeiro Externo da Europa representando a União Europeia e 33 Países cuja área geográfica se *estende dos Urais ao Atlântico e do Mediterrâneo ao Mar do Norte*, para citar uma expressão bem grata à EUROSAI, debateram tema de grande acuidade e interesse para o seu funcionamento.

Estão também connosco os ilustres representantes dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa - Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe -, assim como de Macau, que irão prosseguir o debate de interesses comuns às nossas instituições, agora no âmbito da Comissão Mista dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Após dois dias de trabalho intenso, merecido se torna este momento de descontracção e convívio e aquele que ocupará a tarde de amanhã na EXPO 98, onde todos terão oportunidade de visitar os seus pavilhões nacionais e outros pavilhões temáticos, designadamente, o dos Oceanos.

O mar foi sempre um factor determinante na identidade de Portugal e do seu contributo para a história da Humanidade, nele residindo desde o início da nacionalidade as razões da nossa independência.

No ano em que se completam 500 anos sobre a descoberta do caminho marítimo para a Índia, por Vasco da Gama, viagem considerada impossível face ao desconhecimento dos mares, a Exposição Mundial de Lisboa escolheu como tema os Oceanos.

Os Oceanos como fonte de vida e elo de ligação de povos e culturas.

Fazem-se representar na EXPO de Lisboa 160 países e organizações. Diria que, apenas com uma ou outra excepção, todos os países participantes e observadores no Seminário EUROSAI estão nela representados.

Espero, sinceramente, que cada um de nós leve para as Instituições onde somos chamados a cumprir as nossas responsabilidades uma autêntica mais-valia para a discussão do papel a desempenhar pelos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres no complexo mundo dos nossos dias.

Papel este que, permitam-me que mais uma vez o recorde, não poderá deixar de passar pelo reforço da independência destas Instituições face aos poderes constituídos, consolidando uma postura de auditor externo e independente do Estado, constituindo-se avaliador privilegiado da sua boa gestão financeira, na perspectiva dos direitos do contribuinte.

Na mudança de milénio que se aproxima, a independência das ISC deverá permitir que o seu papel, largamente debatido no Seminário, seja reforçado, permitindo uma maior intervenção reguladora da Sociedade e do Estado.

Despeço-me de todos vós, já com saudades destes dias que passámos juntos, não deixando de referir o orgulho que sinto em vos acompanhar amanhã na visita, que iremos fazer à que é hoje a menina bonita de todos os portugueses, a EXPO 98.

Desejando a todos um excelente passeio e um bom regresso a casa, peço-vos que me acompanhem num brinde pela felicidade pessoal de todos aqui presentes bem como das Instituições que representamos.

Bem hajam!

DECLARAÇÃO DE LISBOA

DECLARAÇÃO DE LISBOA PARA O CONGRESSO DE PARIS DA EUROSAI DE 1999

As Instituições Superiores de Controlo (ISC) membros da EUROSAI, reunidas em Seminário, em Lisboa, de 24 a 26 de Junho de 1998, em acção preparatória do **IV CONGRESSO EUROSAI**, a realizar em Paris, em 1999, fixaram a seguinte Declaração conclusiva decorrente dos debates sobre o tema do Seminário

A Independência das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas nas suas relações com os poderes Legislativo, Executivo e Judicial:

1. O estatuto da independência das ISC é garantia essencial ao seu bom funcionamento. O estatuto das ISC deve consagrar a inamovibilidade dos seus membros, o autogoverno e adequados meios financeiros. Estes fundamentos da independência devem estar consagrados na lei e ser respeitados pelo **poder legislativo**.

2. Relativamente ao **poder Executivo,** entende-se ser indispensável a criação de condições favoráveis ao *autogoverno* pelas ISC, nomeadamente, *no que se refere aos recursos humanos, à gestão dos recursos financeiros, à fixação da metodologia, às actividades a desenvolver (âmbito, tempo, modo) e à determinação das entidades a auditar, à articulação com os organismos de controlo interno, ao dever de colaboração das entidades auditadas, à efectivação da responsabilidade dos agentes auditados* e *à consagração do princípio do contraditório.*

3. Relativamente ao **poder Judicial**, quando for caso disso, é desejável que as ISC e os órgãos do poder judicial disponham de um quadro normativo que preveja mecanismos que assegurem o respeito, a coordenação e aceitação das diferentes atribuições legais.

MANUAIS

NOTA INFORMATIVA

Acaba de ser editado pelo Tribunal de Contas o **Manual do Value for Money**, cuja tradução para a Língua Portuguesa[*] e publicação foram gentilmente autorizadas pelo *National Audit Office* do Reino Unido

[*] Tradução para a Língua Portuguesa efectuada por CPL – Consultores Profissionais de Linguas.

CONTA GERAL DO ESTADO

Parecer da Subcomissão Especial da Comissão de Economia, Finanças e Plano, criada para elaborar o parecer relativo às Contas Gerais do Estado do período de 1976 a 1988

Introdução

As Contas Gerais do Estado, ora em fase de tomada pela Assembleia da República, são possíveis por força da recuperação que os governos e a Administração Pública imprimiram desde 1984, permitindo haver, hoje em dia, uma situação normalizada, isto é, o Governo apresenta a Conta Geral do Estado à Assembleia da República dentro do prazo legal, a saber, até 31 de Dezembro do ano seguinte a que diz respeito.

Esta Assembleia pronuncia-se, assim, sobre as Contas Gerais do Estado do período de 1976 a 1988, fazendo uma análise, necessariamente em bloco, em cada uma das três partes que compõem a conta, isto é, a parte:

1) Orçamento
2) Operações de tesouraria
3) Transferência de fundos

Na parte orçamental será feita uma análise em duas vertentes micro e macro (natureza da política orçamental, espécies de financiamento e dívida pública).

A Comissão de Economia, Finanças e Plano teve em devida conta os pareceres doTribunal de Contas, além de estudos elaborados a seu pedido por entidade especializada.

Orçamento

Na vertente micro, isto é, por serviços e ministérios, observadas que foram a sujeição das despesas às diversas classificações (funcional, económica e orgânica) e das receitas, é possível concluir das suas regularidade financeira e legalidade. A forma como foram elaborados os orçamentos, bem assim como foram presentes na Conta, não possibilita a emissão de um juízo ineludível acerca da economia e eficiência, bem assim como da eficácia das despesas. As técnicas orçamentais aplicadas ao longo dos exercícios em causa não foram de molde a poderem permitir emissões de juízos de valor acerca dos aspectos económicos e financeiros, entenda-se a nível micro, da gestão orçamental.

Natureza da política orçamental

Durante o período de 1976 a 1988 a política económica caracteriza-se por uma alternância entre políticas expansionista e restricionista, de stop and go, que de alguma forma foram seguidas ao nível da política orçamental pelos governos provisórios e constitucionais.

Nos anos de vigência dos acordos de estabilização com o Fundo Monetário Internacional a política orçamental teve um cariz restricionista. Nos outros anos constata-se uma participação activa da política orçamental no expansionismo económico.

Durante este período registaram-se alterações orçamentais de competência da Assembleia da República, com agravamento do défice na maior parte dos anos, com excepção de 1976, 1980, 1986, 1987 e 1988, o que evidencia que, em geral, a execução orçamental (*a posterior*) foi mais expansionista que as propostas nas leis do Orçamento do Estado, indiciando uma deficiente utilização do instrumento orçamento na condução da política económica.

Verifica-se que o cariz expansionista da política orçamental ficou a dever-se ao aumento das despesas, cujo peso no PIB teve uma variação de cerca de 10 pontos percentuais, não suficientemente compensado pelo acréscimo das receitas efectivas, cujo acréscimo se cifrou em cerca de 6 pontos percentuais.

A análise referente à política orçamental durante este período deve ser efectuada com algumas precauções, pois registaram-se despesas extraorçamentais, nomeadamente através de operações de tesouraria, que não aparecem registadas como despesas públicas, devendo ainda salientar-se a situação das dívidas de organismos públicos e do próprio Estado contraídas durante este período e que só viriam a ser assumidas e registadas a partir do ano de 1985. Aliás, esta desconformidade com a lei vigente em matéria de operações de tesouraria de crédito público é constante ao longo do período de 1975 a 1988 como salientam os diversos pareceres doTribunal de Contas, embora se registe uma progressiva diminuição em valor e em número a partir da revisão do Orçamento de 1985.

A Comissão de Economia, Finanças e Plano regista muito positivamente a aprovação em 1990 do novo enquadramento legal das operações de tesouraria, o Decreto-Lei nº 332/90, de 29 de Outubro, que conjuntamente com o novo enquadramento legal para os empréstimos ao Estado, a Lei nº 12/90, de 7 de Abril, e com o artigo 60º do orçamento do Estado para 1991, Lei nº 65/90, de 28 de Dezembro, irão finalmente disciplinar todas as operações financeiras com implicações na despesa ou na receita pública.

Défices

Reflectindo a política orçamental prosseguida nos anos em análise, verificam-se elevados défices da CGE.

Até aos finais dos anos 70 a deterioração do défice global, com valores que ultrapassaram os 10% do PIB (excepção de 1977), é acompanhada por

um agravamento simultâneo do défice primário. A partir do início dos anos 80 altera-se ligeiramente a tendência da evolução do saldo primário sem uma tradução explícita no défice global, pois devido ao aumento da dívida pública constata-se um acréscimo significativo do peso dos juros no conjunto das despesas.

No ano de 1986 o saldo primário é pela primeira vez positivo, tendo o défice global um valor inferior a 10% do PIB.

No período de 1976 a 1986 o saldo corrente é sempre negativo, o que contradiz de alguma forma o preconizado nas Leis nºs 64/77 e 40/83 no que respeita ao equilíbrio orçamental.

Financiamento

O elevado défice orçamental foi, até 1984, fundamentalmente financiado por recurso à criação de moeda. O crédito bancário atingiu neste período valores médios da ordem dos 90% do total do fiinanciamento do sector público.

A partir de 1985 o peso dos particulares e institucionais no financiamento passou a ter um peso bastante significativo, pois passa de cerca de 6% em 1985 parra valores superior a 40% em 1986. Esta evolução resultou, em parte, da criação dos Bilhetes de Tesouro.

Durante os anos de 1987 e 1988 verificou-se uma melhoria acentuada nas contas públicas, traduzidas numa diminuição do peso do défice global no PIB, registando-se valores positivos do saldo primário em 1988. O saldo corrente continuou a ser negativo, contrariando o estipuldo na Lei nº 40/83.

O peso das despesas públicas no PIB diminui em 1987, registando novo aumento em 1988, em parte relacionado com a compensação atribuída às remunerações dos funcionários públicos resultante da sua tributação.

O nível de fiscalidade continuou a aumentar. Para esta evolução deve-se ter em conta a tributação dos funcionários públicos, já referida, assim como a cobrança do imposto sobre produtos petrolíferos, integrado na CGE, a partir de 1987.

O financiamento do défice mantém a tendência evidenciada a partir de 1985 – diminuição do peso do crédito bancário na dívida pública.

Dívida pública

A dívida pública em percentagem do PIB tem uma trajectória ascendente, passando de cerca de 40% em 1976 para cerca de 77% em 1985. Em 1986 regista-se uma descida de cerca de 4 pontos percentuais, subindo para cerca de 81,4% em 1988 (com ligeira descida de 2 pontos em 1989).

Para esta evolução contribuíram os elevados défices primários, pois, até 1985, o Estado além de recorrer ao financiamento monetário pagou sempre taxas de juro reais negativas (valores médios de 15%) com todas as repercussões negativas na actividade económica e inflacção. Nesses anos o Estado realizou operações suscepíveis de se caracterizarem como dedespesas públicas através de operações de tesouraria não orçamentadas que também contribuíram para o agravamento da dívida nos anos posteriores.

Em 1986 há uma inflexão na política orçamental no sentido de diminuição dos défices primários e financiamento não monetário a taxas de juros de mercado.

Também desde 1985 assiste-se à regularização e titulação da dívida pública resultante de despesas realizadas anteriormente por serviços e organismos públicos e que o Estado não havia assumido formalmente e que correspondem a cerca de 3,5% do PIB.

No final de 1988 o peso da dívida pública atingia cerca de 81,4%, mais cerca de 8 pontos percentuais do que em 1986. Este agravamento, em aparente contradição com a melhoria das contas públicas associado a um elevado crescimento económico, ficou a dever-se exclusivamente à assunção e regularização da dívida pública, cujo valor foi de 311 milhões de contos em 1987 e 235 milhões de contos em 1988, o que corresponde, no seu conjunto, a cerca de 10% do PIB.

Operações de tesouraria

Na CGE estas operações estão devidamente contabilizadas, permitindo, juntamente com as receitas e despesas orçamentais e a transferência de fundos, identificar todo o montante de fluxos financeiros que passam pelo Tesouro.

No entanto, não obstante esta contabilização, constata-se que houve um elevado montante de desepsas realizadas através das operações de tesouraria que deveriam ter sido orçamentadas. Refira-se, a título exemplificativo, os adiantamentos a empresas públicas e outras operações activas de tesouro que, ao serem realizadas desta forma, subavaliaram os défices orçamentias dificultando a análise objectiva do tipo de política orçamental prosseguida e tornando nesses transparentes as contas públicas.

Nos anos de 1987 e 1988 continuaram a realizar-se através de operações de tesouraria as chamadas operações activas do Tesouro, cujo peso no PIB foi, em média, de 2%.

Assim:

Em obediência ao princípio consagrado na alínea d) do artigo 165.° da Constituição e no âmbito da sua competência de fiscalização, deve a As-

sembleia da República tomar as Contas do Estado de 1976 a 1988 que lhe foram apresentadas pelo Governo de harmonia com o preceituado, conjuntamente, no artigo 200.°, n° 1, alínea h), da Constituição e no artigo 24.°, n.° 2, da Lei n.° 6/91, de 20 de Fevereiro – Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado–, devendo-as apreciar positivamente ao abrigo da noema constante do n.° 3 do artigo 24.° da supracitada lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

Palácio de São Bento, 16 de Maio de 1991. – O Deputado Presidente da Subcomissão Especial para Análise das Contas Públicas, *Belarmino Correia.*

Nota. – O parecer foi aprovado por unanimidade.

CONTA GERAL DO ESTADO

Relatório da Comissão de Economia, Finanças e Plano relativos aos anos de 1994(*) e 1995(**)

(*) Diário da Assembleia da República, II Série C, nº 2, de 25.10.97
(**) Diário da Assembleia da República, II Série C, nº 20, de 04.04.98

Relatório sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1994

1. Enquadramento legal

Nos termos da alínea d) do artigo 165° 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 desse 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 1994 (publicado no *Diário da República*, 2ª série, n° 119, suplemento, de 22 de Maio de 1996).

Ao contrário do que vinha acontecendo desde 1984, o Governo apresentou a Conta relativa ao ano económico de 1994 fora do prazo previsto na constituição e no n° 2 do artigo 24° da Lei n° 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), uma vez que só no dia 30 de Maio de 1996 a Conta foi presente à Assembleia da República. Em nota que precede a Conta, o Sr. Ministro das Finanças explica as razões que justificaram tal atraso e que derivaram da dificuldade na conciliação dos valores enviados pela Direcção-Geral das Contribuições e Impostos e pela Direcção-Geral do Tesouro em virtude da entrada em vigor do novo regime da tesouraria do Estado.

A Conta de 1994 foi organizada em conformidade com as disposições da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 1994, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, todos os mapas enumerados nos artigos 27° e 29° da citada lei.

O parecer do Tribunal de Contas foi enviado à Assembleia a 9 de Janeiro de 1997.

O Tribunal de Contas deu cumprimento ao princípio do contraditório previsto na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, pelo que o seu parecer é acompanhado das respostas dos serviços e das entidades envolvidas nas questões suscitadas pelo Tribunal.

2. Lei do Orçamento e decisão de execução orçamental

A Lei do Orçamento do Estado para 1994, Lei n° 75/93, de 20 de Dezembro, foi aprovada pela Assembleia da República em 30 de Novembro de 1993, tendo sido publicado no *Diário da República*, suplemento de 20 de Dezembro de 1993, cuja distribuição ocorreu em 7 de Janeiro de 1994.

De acordo com o preceituado na lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 12 de Janeiro de 1994.

A Lei nº 75/93 foi alterada pela Lei nº 40/94, de 28 de Dezembro.

O decreto de execução orçamental, através do qual o Governo deve tomar as medidas 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 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 77/94, de 9 de Março. A produção de efeitos desse diploma foi, no entanto, retroagida a 1 de Janeiro, ou seja, a data anterior à da entrada em vigor da própria Lei do Orçamento, tal como já se havia verificado em 1993.

3. Alterações orçamentais

Durante a execução orçamental foram introduzidas alterações à Lei do Orçamento para 1994, quer através da já referida Lei nº 40/94, de 28 de Dezembro, quer ao abrigo das competências do Governo definidas na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e no artigo 5º da Lei do Orçamento para 1994.

O montante global da despesa (e receita) inicialmente fixado foi ao longo da execução orçamental elevado em mais 185 107 258 contos, o que corresponde a uma variação positiva de 3,3%. Este acréscimo ficou a dever-se à abertura de créditos especiais pelo Governo (51,4%) e ao orçamento suplementar (48,6%).

Os créditos especiais abertos pelo Governo, que implicaram um acréscimo da despesa prevista no valor de 95 147 534 contos, tiveram cobertura orçamental em receitas sujeitas ao regime das contas de ordem (7,1%), em saldos de anos anteriores (18%) e em receitas consignadas (74,9%). Dos créditos especiais abertos com cobertura de receitas consignadas, 56,4% referiram-se à contracção de empréstimos externos com vista ao aumento das dotações relativas à amortização da dívida externa de médio e longo prazos.

O conjunto das alterações orçamentais aumentaram a previsão das receitas efectivas em 169 879 284 contos e a das despesas efectivas em 144 839 008 contos, pelo que vieram diminuir em 25 040 276 contos o défice orçamental inicialmente previsto.

Ao longo da execução orçamental, o Governo procedeu também 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 nº 1 do artigo 5º da Lei do Orçamento.

No que respeita à utilização provisional, o montante distribuído pelos diversos ministérios foi de 183 818 931 contos (179 467 106 contos para despesas de capital), o que representa um grau de utilização de quase 100%. Foram transferidos 5 648 175 contos da dotação de despesas de capital para a de despesas correntes.

No que concerne às alterações orçamentais efectuadas ao abrigo do nº 1 do artigo 5º da Lei do Orçamento foi reforçada em 777 199 contos a verba inscrita no capítulo "Serviços diplomáticos e consulares" do Ministério dos Negócios Estrangeiros, tendo como contrapartida o capítulo "Gabinetes dos membros do Governo" do mesmo ministério. Também foi reforçada em 20 125 contos a verba inscrita no capítulo "Serviços do Planeamento e da Administração do Território, tendo como contrapartida o capítulo "Serviços centrais de coordenação e apoio", do mesmo ministério.

O Governo procedeu ainda, ao longo da execução orçamental de 1994, a cerca de 21 500 transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial. O valor total destas transferências, que se anulam entre si, atingiu cerca de 1 543,9 milhões de contos, 27,8% do orçamento inicial. Como refere o Tribunal de Contas o elevado número e montante destas transferências "é susceptível de indiciar alguma falta de rigor técnico na orçamentação de certos ministérios". Com efeito, a relação entre o valor das alterações orçamentais e do orçamento inicial variou entre 184,9% no Ministério da Saúde e 1,2% no Ministério do Emprego e da Segurança Social.

Por outro lado, e ainda de acordo com o parecer do Tribunal de Contas, "continua 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 1994, não se vislumbram razões para que 60,7% das alterações efectuadas tenham sido publicadas depois de 31 de Janeiro de 1995". Saliente-se ainda que o último desses despachos foi publicado em 30 de Novembro de 1995, quase um ano após o termo da execução!

Face a esta situação, tem razão de ser a afirmação do Tribunal de Contas, repetida ao longo dos últimos anos, que "estes atrasos comprometem a transparência da execução orçamental".

4. Conta Geral do Estado

4.1 Execução do orçamento da receita

No exercício de 1994 o total de receitas liquidadas ascendeu a 6 064,4 milhões de contos, as receitas cobradas a 5 900,4 milhões de contos e as receitas anuladas a 93,8 milhões de contos.

Desta evolução resulta um montante das receitas por cobrar no final do ano de 449,8 milhões de contos, mais 18,5% que o saldo existente no início do ano (379,5 milhões), o que consubstancia um nível de cobrança (medido pela *ratio* cobranças/liquidações + receitas por cobrar em 1 de Janeiro de 1994) de 91,6%, semelhante ao registado em 1993 (91,9%), apesar de o montante de anulações de receita ter sido superior.

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" (31,3%) e atingiu valores mais elevados em "Impostos directos" (95,9%) e "Impostos indirectos" (84,8%), quocientes próximos dos registados em anos anteriores.

As anulações de receita em 1994 atingiram os 93,8 milhões de contos, incidindo, fundamentalmente, nos "Impostos indirectos" (70 milhões de contos), nos "Impostos directos" (9,8 milhões) e nas "Taxas, multas e outras penalidades" (12,5 milhões).

A receita efectiva cobrada (receita total — passivos financeiros) atingiu o valor de 3 656,7 milhões de contos, o que representa um aumento de 11% em relação ao ano de 1993. O valor apurado ficou muito mais próximo do valor constante do orçamento inicial (3 632,3 milhões, o que resulta numa taxa de execução de 100,7%), do que do orçamento final (3 802,2 milhões, o que resulta numa taxa de execução de 96,2%), sendo, pois, de estranhar que, na alteração orçamental aprovada em Dezembro de 1994, o Governo tenha proposto um aumento da receita efectiva no valor de 170 milhões de contos.

Com excepção dos capítulos que registaram taxas negativas de crescimento, nomeadamente "Transferências de capital" (— 52,4%), "Rendimentos da propriedade" (— 38,5%), "Outras receitas correntes (— 30,8%) e "Taxas, multas e outras penalidades" (— 0,5% todos contribuíram para o crescimento das receitas efectivas, destacando-se entre os que registaram taxas mais elevadas os seguintes: "Venda de bens de equipamento" (586,6%), "Outras receitas de capital" (+ 48,4%) e "Transferências correntes" (+ 23,8%).

As receitas fiscais ultrapassaram em cerca de 5,2% as previsões do orçamento inicial e em 2,3% as do orçamento final. Em relação ao ano de

1993, registou-se um aumento significativo da receita fiscal (13,4%), em especial dos impostos indirectos (18,1%) e, dentro destes, do IVA (30,3%). Para este aumento, muito terão contribuído as alterações introduzidas no sistema tributário com a implementação do mercado único desde o início de 1993, já que delas resultou um diferimento no prazo de entrega do imposto nos cofres do Estado.

Numa análise evolutiva da receita cobrada, é possível verificar que, no ano de 1994, o peso da receita fiscal na receita efectiva atingiu 86,4%, valor mais elevado dos últimos cinco anos. Também em 1994 se registou o valor mais elevado, desde 1990, da relação entre os impostos indirectos e o total da receita fiscal (62,3%). Finalmente, verifica-se que o peso da receita fiscal no produto (PIBpm) foi 21,9%, valor superior ao registado em 1993 (20%).

4.2 Execução do orçamento da despesa

A execução orçamental de 1994 traduziu-se num montante global de despesa autorizada e paga muito semelhante — aproximadamente 5450,9 milhões de contos. As despesas autorizadas e não pagas totalizaram apenas 763 contos. Todavia, importa ter presente que 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 da Conta Geral do Estado.

A situação irregular das "Despesas a liquidar" realizadas pelos cofres consulares e não integradas nas contas do Ministério dos Negócios Estrangeiros, referida em relatórios anteriores, motivou a publicação do Decreto Regulamentar nº 5/94, de 24 de Fevereiro, que atribui autonomia administrativa aos consulados e demais serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Contudo, verificou-se que a regularização do saldo acumulado das "Despesas a liquidar" (12,4 milhões de contos, segundo os serviços do MNE, 14,9 milhões, de acordo com os dados da DGT) foi

efectuada por compensação entre rubricas de operações de tesouraria, sem o recurso a dotações orçamentais e não, como estabelecida o nº 4 do artigo 3º da Lei nº 40/94, de 28 de Dezembro (Lei de Revisão do Orçamento do Estado), através de regularização nas respectivas contas.

Como já se referiu anteriormente, a "despesa paga" totalizou 5450,9 milhões de contos, comparada com uma despesa orçamentada de 5559,7 milhões no orçamento inicial e 5744,8 milhões no orçamento revisto. São valores que se estranham, uma vez que a alteração orçamental ocorreu no final do ano. A taxa de execução, em relação ao orçamento final, foi de 94,9%, ligeiramente superior às dos dois anos anteriores (94,6% em 1992 e 94% em 1993).

Registaram taxas de execução inferiores a 90% os Ministério do Comércio e turismo (58,8%), do Ambiente e Recursos Naturais (68,9%), do Mar (86,2%) e da Indústria e Energia (86,3%). Relativamente aos restantes, destacam-se os Ministérios do Emprego e Segurança Social e da Saúde, com taxas de execução próximas dos 100% (99,8% e 99,1%, respectivamente).

Em relação ao ano anterior, a despesa "paga" durante o ano de 1994 registou um aumento de 9,1% (452,9 milhões de contos), superior ao registado no período anterior, de 8,5%.

No que concerne à execução do orçamento de investimento (PIDDAC), o orçamento final registou uma variação negativa em relação ao inicialmente previsto de 2% (7,7 milhões de contos). Para este resultado contribuiram, por um lado, as anulações de dotações na Lei de Revisão do Orçamento no valor de 22,5 milhões de contos (no essencial correspondendo à anulação da "Cláusula de reserva de convergência" que congelou 5,7% da verba orçamentada no capítulo 50 da cada ministério) e, por outro, à abertura de créditos especiais pelo Governo com cobertura em saldos de anos anteriores e em receitas consignadas, no valor de 14,7 milhões de contos.

5. Serviços e fundos autónomos

A receita total do SFA, em 1994, ascendeu a 2431,5 milhões de contos, registando um acréscimo de 617,1 milhões de contos relativamente ao ano anterior (variação positiva de 34,0%), na qual está incluído o montante de 124,9 milhões de contos relativo ao saldo da gerência anterior.

A despesa total do SFA, em 1994, foi de 2259,4 milhões de contos, a que corresponde um acréscimo de 564,3 milhões de contos, comparativamente com 1993 (variação positiva de 33,3%).

O incremento acentuado deste subsector resultou, fundamentalmente, da entrada no mesmo da Caixa Geral de Aposentações, que contribuiu, na parte das despesas, 420 milhões de contos referentes ao pagamento de pensões e, no tocante às receitas, com 339,1 milhões de contos relativos a quotas pagas pelos subscritores, subsídio do Estado e comparticipação de outras entidades.

Da diferença apurada entre o total das receitas e despesas (172,1 milhões de contos) transitou para 1995 como "Saldo da gerência anterior" o montante de 156,9 milhões de contos.

6. Benefícios fiscais

Na proposta de Orçamento para 1994 o governo inseriu no relatório uma estimativa da despesa fiscal no montante de 102,7 milhões de contos, dos quais 25,8 milhões relativos a IRS, 64,9 milhões relativos a IRC e 12 milhões relativos a IA.

No entanto, nos relatórios que acompanharam as propostas de Orçamento do Estado para os anos de 1995, 1996 e 1997 são fornecidas estimativas que contrariam aquelas previsões. Assim, os valores apontados como despesa fiscal de 1994 respeitante a IRS evoluíram de 26,6 milhões em 1995 para 26,3 milhões em 1996 e 19967 e 1997. Também o valor relativo à despesa fiscal de 1994 em sede de IRC sofreu alterações nos anos subsequentes, já que no relatório de 1995 se referem 48 milhões e nos de 1996 e 1997, 59,4 milhões. Mas é no IA que os valores estimados mais diferem da previsão inicial, já que dos 12 milhões previstos em 1994 e estimados em 1995, se passou por um valor estimado de 7,5 milhões em 1996 e de 8,4 milhões em 1997.

Embora não se descriminem as despesas fiscais relativas ao ISP e ao IVA na proposta de Orçamento para 1994, os relatórios subsequentes referem números, também eles variáveis, entre os 38 e os 27,1 milhões, no caso do ISP, e 8 e 8,8 milhões, no caso do IVA.

Comparando as previsões apresentadas no relatório da proposta de orçamento par 1994 com as estimativas indicadas em relatórios posteriores, conclui-se que tal previsão (com excepção do IRS) pouco tem a ver com a receita cessante efectiva, resultante da concessão de benefícios fiscais. Tão elevada margem de erro ou desvio dificilmente poderá ser imputada à prudência com que devem ser feitas as estimativas orçamentais nesta área.

7. Défice orçamental e dívida pública

O défice orçamental efectivo proveniente da diferença entre as receitas e as despesas líquidas de amortizações ascendeu a 808,8 milhões de contos, menos 116,8 milhões (12,6%) que no ano anterior. O défice é também inferior em 118,2 milhões de contos ao valor previsto no orçamento inicial (927 milhões de contos) e depois das alterações introduzidos pela Lei nº 40/94, de 28 de Dezembro, em 93,1 milhões de contos (901,9 milhões de contos).

Durante o ano de 1994 os pagamentos de encargos com a dívida atingiram 1754,5 milhões de contos (mais 79,4 milhões, ou 4,7%, que em 1993). Deste montante, 985,4 milhões são relativos a amortizações, 757,7 milhões a juros e 11,4 milhões a outros encargos.

O montante total da dívida pública directa atingiu no final de 1994 cerca de 9515,7 milhões de contos (mais 1265,8 milhões que em 1993), somando a dívida directa efectiva 9320,3 milhões (mais 1103,7 milhões) e a dívida garantida 871,2 milhões (mais 162,7 milhões).

No que respeita à evolução das componentes interna e externa da dívida, é de salientar que, de modo análogo ao verificado em 1993, o aumento do valor da dívida interna foi claramente superior ao da dívida externa em termos absolutos mas, em termos relativos, a dívida externa expandiu-se a um ritmo muito superior (38,2%) do que a dívida interna (8,8%). Deste modo, prosseguiu o reforço da componente externa na estrutura da dívida directa, muito embora se continue a verificar um claro predomínio da dívida interna (85,6% do total).

No que respeita à gestão da dívida pública, as maiores variações registaram-se no âmbito da dívida amortizável interna, destacando-se os pagamentos de 230,5 milhões de contos de obrigações de capitalização automática emitidas em 1989, 141,7 milhões de contos de obrigações do Tesouro (emitidas em 1991 e 1994) e 111,6 milhões de contos em FIP, respeitantes a amortizações de 1986 e 1989.

O acréscimo global do endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento foi de 657,6 milhões de contos (inferior em 146 milhões ao montante de 1993), valor que resulta da diferença entre os aumentos e diminuições registados, incluindo estas últimas cerca de 30 milhões de contos de amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das privatizações.

Verifica-se que o limite de 940 milhões de contos estabelecido no nº 1 do artigo 64º da Lei do Orçamento para o acréscimo de endividamento global directo destinado ao financiamento da execução orçamental foi res-

peitado, uma vez que este cifrou em 746,2 milhões de contos. Do mesmo modo, não foram excedidos os 200 milhões de contos fixados no artigo 53° relativo à regularização de situações do passado. Quanto ao limite de 400 milhões de contos fixado no artigo 66°, respeitante a empréstimos externos, o mesmo foi ultrapassado em 1 milhão de contos.

8. Aplicação da receitas das privatizações

Em 1994, foi arrecadada como produto da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado a verba de 93,8 milhões de contos, valor superior aos 30 milhões arrecadados no ano anterior mas muito aquém do orçamentado para este tipo de receita, que foi de 200 milhões de contos. A verba arrecadada foi integralmente transferida, por despesa orçamental, para o Fundo de Regularização da Dívida Pública.

Tal como se verificara em anos anteriores, o fundo de Regularização da Dívida Pública aplicou parte das suas verbas em finalidades distintas das que estão previstas na Lei n° 11/90, de 5 de Abril (Lei Quadro das Privatizações), designadamente em "Despesas com privatizações" (1,9 milhões de contos) e "Despesas com compras de títulos" (5,1 milhões), mas enquadráveis no n° 2 do artigo 52° da Lei n° 75/93, de 20 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1994). As aplicações em "Anulação de dívida" (24,8 milhões de contos) e "Participações sociais" (42,2 milhões) enquadram-se nas finalidades constantes do artigo 16° da Lei n° 11/90.

Como o total de aplicações do Fundo de Regularização da Dívida Pública atingiu os 75,6 milhões, verifica-se que não teve qualquer aplicação uma verba de 18,2 milhões de contos, que transitou para o ano seguinte.

9. Conta da segurança social

O orçamento da segurança social para 1994 foi aprovado no âmbito da Lei n° 75/93, de 20 de Dezembro, e consta do mapa IX anexo àquela lei. Foi ainda aprovado um orçamento suplementar ao orçamento da segurança social para 1994, através da Lei n° 40/94, de 28 de Dezembro.

O decreto-lei de execução orçamental, publicado em 9 de Março, estabeleceu, no n° 2 do artigo 1°, que a execução do orçamento da segurança social fosse objecto de diploma autónomo. Porém, esse diploma, o Decreto-Lei n° 200/94, só veio a ser publicado em 22 de Julho de 1994, decorrendo, assim, um período de quase sete meses, cuja execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para o efeito.

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.

Além disso, como acontece, aliás, com o decreto de execução orçamental do Orçamento do Estado, os efeitos do Decreto-Lei nº 200/94 foram mesmo retroagidos a data anterior à data da entrada em vigor do próprio orçamento da segurança social, o que não se compreende.

As receitas da gerência de 1994 atingiram 1550,3 milhões de contos, valor ligeiramente inferior ao previsto no orçamento inicial (1559,6 milhões) e ligeiramente superior ao valor do orçamento revisto (1541,3 milhões). Para este total de receitas cobradas muito contribuíram as receitas correntes (1100,6 milhões), cuja componente principal são as contribuições (1071,7 milhões), que excederam a previsão em quase 42 milhões de contos, ou cerca de 4% do total. Tanto as receitas de capital (149 milhões) como as transferências correntes (243,2 milhões) atingiram um nível de cobrança superior ao orçamentado, o mesmo não sucedendo às transferências de capital, cuja taxa de execução foi muito baixa (52,2%). Note-se, a propósito desta última rubrica, que é composta, quase na totalidade, por verbas a transferir do Fundo Social Europeu, cuja execução (53,7 milhões de contos) ficou muito abaixo do orçamentado (106 milhões).

As transferências correntes do Ministério do Emprego e da Segurança Social para cobertura dos regimes não e parcialmente contributivos e acção social cifraram-se em 215,8 milhões de contos, tendo sido financiados o regime especial dos ferroviários (12,7 milhões), os regimes não contributivos e equiparados (56,7 milhões), 60% das despesas de acção social (45,7 milhões), o regime especial de segurança social das actividades agrícolas (99,1 milhões) e os encargos com medidas de apoio ao sector dos despachantes oficiais (1,4 milhões). Assim, parece ter sido cumprida quer a Lei de Bases da Segurança Social, no que concerne às despesas de acção social e ao financiamento dos regimes não contributivos, quer os diplomas específicos que regulam o regime dos ferroviários, dos despachantes oficiais e da actividade agrícola.

A execução das despesas da segurança social atingiu os 1499,8 milhões de contos, menos 41,5 milhões (2,7%) que o valor orçamentado. As despesas correntes, de maior significado neste conjunto, apresentaram uma execução aproximada de 98,7%, o que corresponde a um valor negativo de 17,1 milhões de contos. Também as transferências, correntes e de capital, ficaram aquém dos valores orçamentados, em especial a última daquelas

rubricas, com um desvio negativo de 24,8 milhões de contos e uma execução de 80,6%. Assim, apenas as despesas de capital excederam o valor orçamentado, em 1,1 milhões de contos, com uma execução de 105.1%.

De referir que as contribuições apresentaram uma evolução favorável no 2° semestre do ano, acentuando-se no último trimestre, facto a que não será alheia a publicação do Decreto-Lei n° 255/94, de 5 de Setembro, que criou incentivos à regularização da cobrança de tributos e outras receitas administrativas pela Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, igualmente aplicável às dívidas a instituições de segurança social.

Finalmente, salienta-se que relativamente às despesas correntes e respectivo financiamento pelas contribuições o regime geral manteve-se excedentário em 26,2 milhões de contos mas existe um défice global dos regimes não contributivos e parcialmente contributivos de 223 milhões de contos, aproximadamente.

10. 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 1994, publicados no *Diário da República,* 2ª série, n° 158, suplemento, de 11 de Julho de 1997, das quais se destaca o seguinte:

I - Processo orçamental

1 — Indevida afectação ao reforço de dotações de despesas correntes de parte da dotação provisional constituída para fazer face a despesas de capital não previstas e inadiáveis, no valor de 355,2 milhares de contos, correspondente a 8,2% desta componente da dotação em causa; tal procedimento com reflexo no mapa III da Lei do orçamento não foi objecto da necessária alteração orçamental por lapso da DGCP, como esta reconhece face a recomendação anterior do Tribunal (pareceres de 1988 e 1989) (cf. ponto 2.3.2.1).

2 — Violação do disposto no n° 2 do artigo 20° da Lei n° 6/91, de 20 de Fevereiro, ao terem sido efectuadas transferências de verbas pelo Governo, no valor de 4291 contos, que, por implicarem alterações nos montantes de natureza funcional fixados pela Assembleia da República, não eram da sua competência (cf. ponto 2.3.3).

3 — Grande distanciamento temporal entre a data de autorização das alterações orçamentais — a partir da qual começam a produzir efeitos — e a data da respectiva publicação no *Diário da República* (tendo as últimas

sido publicadas em finais de Novembro de 1995), o que, como o Tribunal tem vindo a referir, compromete a transparência da execução orçamental e o subsequente controlo. A DGCP entende que, no futuro, com a aplicação do Decreto-Lei nº 71/95, de 15 de Abril, a situação será minorada; todavia, as soluções preconizadas neste diploma não parecem susceptíveis de ultrapassar a situação, reservando o Tribunal a sua tomada de posição para o parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995.

II - Orçamento da receita

1 — A implementação do modelo de gestão associado ao novo regime da tesouraria do Estado foi afectada pela escassez do período prévio de sensibilização dos agentes intervenientes, por um clima de desentendimento latente a nível institucional entre as entidades envolvidas e pela insuficiência dos recursos materiais e humanos disponibilizados (cf. ponto 3.1).

2 — Parte das dificuldades sentidas no encerramento da CGE resultaram da falta de entendimento prévio sobre alguns dos critérios de contabilização a utilizar pelos serviços da DGT por forma que estes fossem compatíveis com os utilizados pelos serviços administradores das receitas orçamentais (cf. ponto 3.1).

3 — O nº 1 do artigo 52º do Decreto-Lei nº 275-A/93 possibilita a manutenção de um regime (da tesouraria do Estado) transitório de duração indeterminada (cf. ponto 3.2.1).

4 — Nenhuma das alterações introduzidas pelo novo regime de tesouraria deveria afectar a eficácia do controlo sobre a arrecadação das receitas públicas, pelo que só deveriam ser extintos meios de fiscalização se e quando fossem substituídos por outros instrumentos comprovadamente eficazes nessa função (cf. ponto 3.2.1).

5 — Não deveria ser possível a arrecadação de fundos por serviços públicos com funções de caixa ou por entidades colaboradoras do Tesouro sem que os valores arrecadados fossem conferíveis de forma independente pelos respectivos serviços administradores, com especial relevância para a receita paga por iniciativa dos contribuintes e sem processamento prévio de documentos de cobrança (cf. ponto 3.2.1).

6 — É grave a inexistência de controlo, pelos serviços administradores das receitas, do pagamento de reembolsos e restituições processados por esses serviços, sendo insuficiente o mero registo desses pagamentos nas respectivas tabelas sem prévia confirmação da regularidade dos mesmos (cf. ponto 3.2.1).

7 — O registo de alguns depósitos efectuados nas contas bancárias do Tesouro foi indevidamente adiado para 1995, situação agravada por não ter sido dada quitação, no final de 1994, a valores já depositados e que deveriam ter sido registado à data em que foram aceites nas instituições bancárias, para não imputar aos caixas uma responsabilidade financeira sobre valores que já não se encontravam à sua guarda (cf. ponto 3.2.1).

8 — As contas de responsabilidade dos tesoureiros da Fazenda Pública relativas à gerência de 1994 já deveriam ter sido apresentadas, conforme notificação ao director-geral do Tesouro, de modo a satisfazer os aspectos contidos nas instruções do Tribunal de Contas (cf. ponto 3.2.1).

9 — A reformulação de instruções para elaboração das contas dos responsáveis pela gerência de caixas do Tesouro, em fase prévia ou imediata à implementação do modelo de gestão associado ao novo regime da tesouraria do Estado e numa base eminentemente teórico-legal não teria sustentação posterior, uma vez que não eram previsíveis muitos dos procedimentos introduzidos ou alterados com o modelo já em vigor e na sequência de um processo de auto-ajustamento que ainda se verificava no final de 1994 (cf. ponto 3.2.1).

10 — O novo regime de tesouraria veio reforçar a necessidade de um sistema de controlo das receitas capaz de conciliar a informação dos serviços administradores relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e reembolsos, com a informação das caixas relativa aos recebimentos e pagamentos (de reembolsos) efectivos e não efectivos [cf. alínea A) do ponto 3.2.2.].

11 — O Tribunal recomenda como prioritária a criação de um circuito capaz de registar o ciclo das receitas orçamentais (liquidadas, cobradas ou anuladas, por cobrar, reembolsadas ou a reembolsar), dada a insuficiência da informação veiculada nas tabelas e na CGE que, à excepção das receitas virtuais (a extinguir), se resume a cobranças e reembolsos pagos [cf. alínea A) do ponto 3.2.2].

12 — A informação prestada nas contas dos responsáveis pela gerência das caixas do Tesouro deve viabilizar não só o julgamento da responsabilidade financeira mas também a conferência das importâncias escrituradas como devendo ser aquelas a registar na CGE [cf. alínea A) do ponto 3.2.2].

13 — Deve ser apresentada a conta do responsável pela gerência da Caixa Geral do Tesouro em 1994, devendo a prestação de contas ser extensiva aos responsáveis pelas contas bancárias do Tesouro recebedoras e centralizadoras dos fundos a transferir para a respectiva conta corrente do Banco de Portugal [cf. alínea A) do ponto 3.2.2].

14 — O controlo da fiabilidade e consistência das receitas orçamentais inscritas na CGE foi beneficiado pela implementação do sistema de contabilidade do Tesouro por este recolher e registar a informação de forma autónoma à dos sistemas de contabilização dos serviços administradores das receitas (cf. ponto 3.2.2).

15 — Deve ser eliminado o atraso registado no controlo da movimentação das contas bancárias do Tesouro que permitiu períodos excessivos e, nalguns casos, abusivos de retenção de verbas, prejudicando a eficácia do modelo de gestão da tesouraria do Estado, a qual depende da concentração dos fundos arrecadados na conta corrente do Tesouro durante os prazos determinados para este efeito (cf. ponto 3.2.2).

16 — A alteração dos saldos iniciais (receitas por cobrar) das tabelas é uma prática censurável, pelo que o Tribunal de Contas continua a recomendar que as correcções posteriores ao encerramento da respectiva CGE sejam efectuadas nas liquidações ou nas anulações do ano seguinte e não no próprio ano (cf. ponto 3.2.).

17 — O Tribunal considera ilegal o disposto no artigo 41° do Decreto-Lei n° 275-A/93, por contrariar a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), que tem sido considerada uma lei reforçada.

18 — A emissão de um reembolso é suficiente para tornar indevida ou excessiva a cobrança da receita a reembolsar pelo que a mesma deve ser desde logo abatida e não apenas quando o reembolso for pago (cf. ponto 3.2.2).

19 — Dados os procedimentos actualmente adaptados em matéria de contabilização de reembolsos, o Tribunal de Contas recomenda que, nas tabelas e na contabilidade do Tesouro, seja abatido às receitas orçamentais o valor dos reembolsos emitidos pelos serviços competentes (deduzido do valor relativo aos reembolsos anulados) e não o valor dos reembolsos pagos, chamando a atenção dos responsáveis para a incorrecta manutenção, na receita orçamental de 1994, de mais de 7 milhões de contos relativos a reembolsos do IVA já emitidos mais ainda por pagar (cf. ponto 3.2.2).

20 — Da conciliação dos valores da receita do Estado resultou um desvio de mais de 16 000 contos que a DGT considerou lançados em excesso na contabilidade do Tesouro e transferiu para uma conta de terceiros (outros fundos entrados na TFP), facto que demonstrou não ter sido possível conciliar integralmente as receitas registadas nas tabelas dos respectivos serviços administradores com as receitas apuradas pela contabilidade do Tesouro; a futura utilização da referida importância será objecto de análise pelos serviços do Tribunal [cf. alínea A) do ponto 3.2.2].

21 — É entendimento do Tribunal de Contas que todos os alcances deveriam ser contabilizados na conta criada especificamente para esse efeito, a qual não foi movimentada em 1994, apesar da existência comprovada de alcances; a não contabilização dos alcances ou o registo desfasado destes como simples valores a regularizar (juntamente com outros que não são alcances) constituíram práticas da DGT merecedoras de crítica por falta de transparência e rigor, devendo ser futuramente evitadas [cf. alínea A) do ponto 3.2.2].

22 — Existem movimentos relativos a reembolsos que, embora realizados pela DGT, são creditados em contas bancárias dos núcleos jurídicos das direcções das Alfândegas de Lisboa e do Porto, sendo as respectivas importâncias por estas então entregues aos operadores económicos, situação que, além de não se encontrar evidenciada em qualquer documento, contraria o princípio da unidade de tesouraria do Estado, dada a movimentação de contas bancárias não tituladas pela DGT [cf. subalínea 3) da alínea C) do ponto 3.2.2].

23 — A escrituração das contas dos caixas da DGA deveria evidenciar com clareza os movimentos escriturais e os de fluxos de fundos [cf. subalínea 3) da alínea C) do ponto 3.2.2].

24 — O insuficiente grau de desagregação que o plano de contas da DGT apresenta torna difícil o confronto dos valores escriturados pelos caixas da DGA e os constantes na contabilidade do tesouro [cf. subalínea 4) da alínea C) do ponto 3.2.2].

25 — Dada a realização de pedidos de estornos efectuados directamente pela DGA relativos a importâncias do imposto automóvel cobrados como receita do Estado pertencentes às Regiões Autónomas e do pedido de reembolsos do imposto sobre os produtos petrolíferos, originou divergências entre os valores escriturados na receita liquidada e cobrada na tabela mod. 28 da DGA e os que resultaram da agregação dos valores das tabelas dos serviços de caixa dela dependentes [cf. subalínea 5) da alínea C) do ponto 3.2.2].

26 — Divergência entre o valor dos saldos em 1 de Janeiro de 1994 escriturados nas tabelas dos caixas — DGA e os da tabela da DGA, dada a inclusão de saldos em 31 de Dezembro de 1993 nos documentos das primeiras que não haviam sido considerados na CGE no ano transacto [cf. subalínea 5) da alínea C) do ponto 3.2.2].

27 — Divergência entre os valores da receita liquidada e anulada constantes da tabela mod. 28 da DGA e os da CGE, devido ao facto de inscrição dos valores das anulações negativas inscritas na tabela da DGA ser escritu-

rada em liquidações pela DGCP [cf. subalínea 6) da alínea C) do ponto 3.2.2].

28 — Divergência de 1 572 442$ entre o valor dos reembolsos escriturados na tabela mod. 28 da DGA e o constante da conta "Reembolsos — DGA" da contabilidade do Tesouro [cf. subalínea 7) da alínea C) do ponto 3.2.2].

29 — Apenas foi levado à CGE o valor das receitas do Estado cobradas entre 1 de Março e 31 de Dezembro, omitindo o valor cobrado pelos cofres consulares entre 1 de Janeiro e 28 de Fevereiro, no valor de 150 687,8 contos, se se considerar o entendimento que tem vindo a ser defendido pelo Tribunal em anteriores pareceres, ou 376 839,5 contos, se fosse aplicada a metodologia da DGCP relativamente à inscrição dos valores certificados no ano a que respeita a CGE [cf. ponto 3.2.2, alínea E)].

30 — Verifica-se que alguns consulados consideram que as importâncias de receita do Estado cobradas e depositadas na conta bancária em nome da DGT continuam sob a sua responsabilidade, incluindo, no saldo para a gerência seguinte da sua conta de gerência, o respectivo saldo e não em importâncias entregues ao Estado, como seria correcto [cf. ponto 3.2.2, alínea E)].

31 — Entre os valores fornecidos pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e os inscritos na CGE verifica-se uma divergência de 1 040 583$, a mais na CGE, resultante de uma diferença na rubrica "Reposições não abatidas nos pagamentos" [cf. ponto 3.2.2, alínea E)].

32 — Das 100 contas analisadas pelos SAT e excluindo as divergências provocadas pela contabilização como receita do Estado dos saldos em 28 de Fevereiro de 1994 das antigas contas oficiais do Estado, apurou-se que o total das divergências apuradas entre os valores das contas e os contabilizados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros é de 2 972 248$50 [cf. ponto 3.2.2, alínea E)].

33 — A não coincidência entre os valores remetidos pelas várias entidades intervenientes na contabilização da receita do Estado cobrada pelos SEMNE indicia falta de rigor no seu apuramento [cf. ponto 3.2.2, alínea E)].

34 — Dadas as disfunções e divergências verificadas resultantes da aplicação do Decreto-Lei nº 275-A/93, o Tribunal recomenda que se proceda à revisão deste diploma, assegurando o princípio da unidade de tesouraria do Estado e da segregação de funções entre órgãos liquidadores e cobradores.

III - Orçamento da despesa

1 — Divergência entre os valores da Conta e os referidos por alguns serviços do Ministério das Finanças que transitaram para o novo regime de administração financeira e para o novo sistema de informação contabilística

(SIC), quanto à despesa realizada por conta de algumas rubricas da classificação económica, tendo as mesmas sido justificadas por discrepâncias entre o sistema contabilístico central e local. Uma vez que esta situação indicia a existência de deficiências do SIC, permitindo registos contabilísticos diferentes nos sistemas local e central, não detectadas em tempo útil, o Tribunal recomenda a sua revisão, nomeadamente dos inerentes programas informáticos, de forma que no futuro a total sintonia entre os dois sistemas seja uma realidade (cf. ponto 4.1.2).

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 significativo número (46) de fundos e serviços autónomos, com receitas próprias de valor igual ou superior a 10 000 contos, continua a ser incluído em "Contas de ordem" no Orçamento e na Conta; atendendo a que em 1993 o número de organismos em tal situação era de 45, tal significa ausência de qualquer progresso no cumprimento da referida norma [cf. alínea b) do ponto 4.1.2].

3 — Não inclusão em despesa orçamental do Ministério dos Negócios Estrangeiros de cerca de 12,5 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.

Relativamente à determinação do valor das "Despesas a liquidar" pelos organismos responsáveis (MNE e DGT), a situação verificada indicia falta de rigor no apuramento do montante de recursos públicos afectos àquelas operações, pelo que o Tribunal recomenda que as entidades envolvidas coordenem a sua acção e definam conjuntamente critérios precisos e uniformes de medida da actividade financeira dos serviços externos do MNE, nos seus vários aspectos, por forma que deixem de se registar situações como as detectadas — utilização de distintas taxas de câmbio e apuramento de valores diferentes em moeda local pelos serviços [cf. alínea e) do ponto 4.1.2].

IV - Orçamento de Investimento (PIDDAC)

A exemplo do que se verificou no anos anteriores, também no decurso de 1994 se observou ter sido, de uma forma geral, desrespeitada a programação financeira plurianual constante do mapa XI anexo à Lei do Orçamento do Estado. Assim, e tendo em consideração os resultados das auditorias de sistema realizadas a programas do PIDDAC, verificou-se que tal situação se deve essencialmente a uma programação de execução de projectos pouco realista em termos de custo e tempo e a deficiências dos canais de comunicação entre as entidades envolvidas.

V - Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidas directa ou indirectamente pelo Estado

1 — As transferências do Estado (SEC) para a Sociedade Lisboa/94 — Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura entre 1992 e 1994, na qualidade de accionista, não se encontram evidenciadas, na sua totalidade, nas respectivas Contas Gerais do Estado, uma vez que parte dessas transferências, no valor de 660 000 contos, foi processada por serviços e fundos autónomos da área da cultura, em função, por vezes, das respectivas disponibilidades orçamentais — Fundo de Fomento Cultural e Instituto Português de Cinema (cf. ponto 6.1.3.2).

2 — Ao contrário do previsto no contrato de prestação de serviço público, celebrado entre o Estado e a RTP em 17 de Março de 1993, e na Resolução do Conselho de Ministros nº 19/94, de 17 de Março, até Outubro de 1994, a DGT, com conhecimento da tutela, limitou-se a pagar mensalmente à RTP os duodécimos relativos às indemnizações compensatórias atribuídas, sem ter recebido da empresa as correspondentes memórias justificativas dos custos, confirmadas por parecer do conselho fiscal.

3 — Só após um despacho do Secretário de Estado do Tesouro nesse sentido e a solicitação da DGT, a RTP enviou, em Outubro de 1994, as memórias justificativas e pareceres respeitantes aos meses de Janeiro a Outubro, sendo os pagamentos referentes aos meses de Novembro e Dezembro já efectuados pela DGT após apresentação pela RTP das respectivas memórias justificativas e pareceres do conselho fiscal da empresa. De futuro, a DGT deve exigir o cumprimento do estipulado no referido contrato, recusando o pagamento quando não se verifique a remessa daqueles elementos (cf. ponto 6.1.4).

As verbas inscritas nos Orçamento do Estado de 1990 a 1994, totalizando 243 000 contos, para a Fundação Ricardo Espírito Santo Silva (FRESS) proceder à regularização de um conjunto de dívidas ao Estado, que ascendiam em 1989 a 168,9 milhares de contos, não alcançaram o objectivo previsto, uma vez que essas dívidas, em Janeiro de 1995, não estavam regularizadas, ascendendo ainda a 75,9 milhares de contos.

Tal situação ficou a dever-se ao facto de a DGPE ter estado, inexplicavelmente, durante muito tempo à margem do processo, bem como à falta de articulação entre várias entidades do Ministério das Finanças, no que concerne à troca de informação relativamente à matéria em apreço — a Secretaria de Estado do Orçamento e a 3ª Delegação da Direcção-Geral da Contabilidade Pública, envolvidas no processo de inscrição e reforço das respectivas dotações orçamentais, por um lado, e a Secretaria de Estado do

Tesouro e a Direcção Geral do Tesouro, envolvidas no processo de formalização da operação activa de consolidação, por outro.
E essa situação, que deveria estar regularizada no final de 1994, está longe de estar resolvida, havendo no final de 1994 uma proposta da DGT para a inscrição nos Orçamentos do Estado dos três anos seguintes de dotações adicionais de valor global superior a 130 000 contos, valor com tendência a crescer à medida que for sendo protelada a decisão.
Recomenda-se, como sugere, na sequência do processo formal de audição de responsáveis, a SEO em despacho do respectivo membro do Governo, que se apure "as razões objectivas que conduziram à situação" e se determinem "medidas firmes que permitam equacionar definitivamente a situação da Fundação" (cf. ponto 6.1.5.2).
4 — O Programa RETEX apresenta-se como um sistema de apoio bem concebido e de um modo geral bem executado, tendo em vista a sua complexidade e o volume de trabalho que implica por parte dos serviços envolvidos.
5 — Relativamente aos apoios atribuídos pela Direcção-Geral de Transportes Terrestres a empresas de transporte para a instalação de limitadores de velocidade verificou-se que, dentro de um reduzido tempo disponível, os serviços procuraram dar cumprimento ao estabelecido ao respectivo despacho regulamentador. No entanto, observou-se, quer na atribuição e pagamento dos apoios, quer no controlo da sua aplicação, certos procedimentos menos regulares ou mesmo ilegais.
6 — Em relação aos processos analisados relativos à concessão de empréstimos no âmbito do Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais (Crédito-PAR), verificou-se, de um modo geral, o cumprimento da legislação aplicável por parte do IFADAP e das direcções regionais de agricultura. Todavia, existem incumprimentos ou aspectos susceptíveis de serem melhorados, pelo que se recomenda a necessidade de um diploma que legitime a actual interpretação do IFADAP sobre o limite dos empréstimos a conceder às sociedades de agricultura de grupo; o cálculo do tempo utilizado na exploração em todos os casos em que a verificação desse critério é obrigatório e um maior cuidado no sentido de que toda a documentação legalmente exigível conste dos processos (cf. pontos 6.3.3.1 a 6.3.3.4).
7 — Quanto aos fluxos financeiros entre a DGT e o IFADAP, não tem sido cumprida a legislação sobre a sua periodicidade trimestral e sobre a cobertura integral do PAR através das verbas do Orçamento do Estado, que se traduz num saldo total em dívida a favor do IFADAP de 459 000 contos, em 31 de Dezembro de 1994, suportado por outros recursos do IFADAP. Para o incumprimento dessa periodicidade têm contribuído o atraso na

prestação de contas do IFADAP à DGT e bem assim factores exógenos ao Instituto, designadamente o atraso na atribuição pelas tutelas das verbas anuais para financiamento do Programa e a insuficiência de dotações orçamentais.

Em termos orçamentais, o financiamento do PAR em cada ano através do respectivo Orçamento do Estado tem sido irregular, havendo anos em que esse financiamento não se verifica ou é insuficiente, sendo compensado parcialmente noutros anos. Numa perspectiva de Estado, em sentido amplo, que inclua o IFADAP, aparentemente é indiferente que seja, em cada ano, o Orçamento do Estado ou o IFADAP a suportar o financiamento do Programa. No entanto, em termos do Orçamento do Estado (subsector "Estado"), nos anos em que este não suporta a totalidade dos encargos do PAR, cria-se um défice oculto, a financiar pelos Orçamentos do Estado dos anos seguintes. Assim, atendendo à regra da anualidade do Orçamento e à necessidade de maior transparência das contas públicas, torna-se necessário que a legislação sobre a trimestralidade dos pagamentos e recebimentos entre o IFADAP e a DGT (Orçamento do Estado) seja cumprida (cf. ponto 6.3.3.5).

8 — Do total dos saldos das dotações do OE/94 do capítulo 60, "Despesas excepcionais" (DGT), foram transferidos para a rubrica de operações de tesouraria "Saldos do capítulo 60 do OE/94" 9,6 milhões de contos, registados na CGE/94 como "Pagamentos efectuados/despesa". Desta verba foram utilizados em pagamentos, em 1995, 5,7 milhões de contos, tendo a verba restante, 3,9 milhões de contos, constituído receita orçamental de 1995, através de reposições não abatidas nos pagamentos. Em termos orçamentais, tal significa que o OE/94 financiou em 3,9 milhões de contos o Orçamento para 1995.

Dado o montante das verbas repostas, que representam 40,3% das verbas transferidas para a rubrica de operações de tesouraria, é lícito concluir que, em grande medida, os saldos de várias das dotações não estavam em condições de ser depositados nessa "conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas" (artigo 72° da LO/95); visto em 1994 não terem sido assumidos os correspondentes encargos, a transitar e a serem pagos por conta daquela s verbas (cf. ponto 6.5).

9 — No que respeita à receita cessante (cf. ponto 6.6), a análise levada a efeito permitiu concluir:

Existência de grande desfasamento entre o valor das estimativas e os valores da receita cessante efectivamente apurados;

Continua a não se publicada no *Diário da República* grande parte dos actos administrativos relativos à concessão de benefícios fiscais, muito embora a Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado a isso obrigue;
Falta de articulação entre a DSBF e a DSEPCPIT, implicando uma deficiente acção integrada no que respeita à fiscalização das entidades que usufruem de benefícios fiscais;
A concessão de benefícios fiscais não é considerada como factor preponderante para o plano de fiscalização;
Não acompanhamento dos processos de fiscalização por parte do serviço que tem a seu cargo a realização de tais acções, desconhecendo-se em que situação os mesmos se encontram após a elaboração dos relatórios de fiscalização;
Na DSIRC, após o termo da emissão de pareceres sobre a concessão das isenções previstas nos artigos 9° e 13° do CIRC, nada mais fazem relativamente a eventuais controlos sobre tais entidades, a não ser que algo lhes seja comunicado, o que transmitem ao departamento da fiscalização para a tomada das medidas adequadas.
Deficiente instrução dos processos relativos à concessão de benefícios fiscais ao abrigo do artigo 49°-A, n° 4, do EBF, nomeadamente no que respeita à documentação exigida e ao cumprimento do prazo para emissão de parecer por parte da comissão de apreciação;
Ausência de controlo sobre a utilização de benefícios fiscais, o que permitiu, de acordo com as verificações efectuadas, que um contribuinte tivesse deduzido 16 340 020$, no exercício económico de 1992, quando só o poderia fazer no exercício seguinte.

VI - Dívida pública

1 — Emissão de empréstimos ao abrigo do Programa Medium Term Notes no valor de 86, 786 milhões de contos, ultrapassando o limite de 85 milhões de contos estabelecido pela Resolução do Conselho de Ministros n° 54-A/94.
Tal situação, que se teria ficado a dever a diferenças de câmbio entre as datas das negociações e as datas das entradas de fundos no Tesouro, deveria ter sido prudentemente evitada pela Direcção-Geral do Tesouro por forma a conter as emissões dentro do limite estabelecido. Não obstante a justificação apresentada, a DGT assume a irregularidade, comprometendo-se a ter em devida conta a recomendação do Tribunal (cf. ponto 7.2.1.1).
2 — Não inclusão pela Direcção-Geral do Tesouro no mapa da dívida a seu cargo, mapa v-2-B da Conta Geral do Estado, do empréstimo contraído para aquisição de equipamento militar, daí resultando que os valores apresentados na Conta para a dívida externa e, consequentemente, para o total

da dívida directa, em 31 de Dezembro de 1994, se encontrem subavaliados em cerca de 7595 milhões de contos. Ao contrário do que afirma o organismo na sua resposta, o empréstimo não foi contraído ao abrigo da lei de programação militar, mas mesmo que tal tivesse acontecido, tal não relevaria para a sua não inclusão no mapa, devendo a DGT fazê-lo, como aliás tem procedido em anos anteriores para diversos empréstimos contraídos ao abrigo da referida lei (cf. ponto 7.2.1.4).

3 — Não acatamento do limite fixado no artigo 66° da Lei do Orçamento para o acréscimo de endividamento externo, no valor de 400 milhões de contos, verificando-se que o mesmo foi excedido em cerca de 1 milhão de contos (cf. ponto 7.2.1.4.).

4 — Deficiente elaboração do Mapa v-1, "Aplicação do produto de empréstimos em 1994" que continua a apresentar diversas incorrecções no seu preenchimento, em resultado da metodologia seguida pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública na sua elaboração, persistindo a DGCP no procedimento de manter inalterada a referida metodologia, sem atender às sucessivas recomendações do Tribunal no sentido de adoptar medidas adequadas a uma melhor colaboração e coordenação com a Direcção-Geral do Tesouro que de novo se reiteram (cf. ponto 7.4, 7.4.1.1.1 e 7.4.1.1.3.2).

5 — Dos encargos decorrentes de assunção de passivos e "regularização de situações do passado", previstos no artigo 53° da Lei do Orçamento, a sua liquidação, no montante de 178,011 milhões de contos, efectuou-se ilegalmente, através de pagamentos por operações de tesouraria, com violação do artigo 18° da LEOE, originando uma subavaliação do défice orçamental efectivo naquele valor. Trata-se de um procedimento ilegal para o qual o Tribunal tem vindo a chamar a atenção em pareceres anteriores (cf. ponto 7.4.1.1.3.2).

6 — Entrega de títulos ao Banco Nacional Ultramarino para regularização de dívidas relativas ao crédito agrícola de emergência e a encargos de descolonização nos valores de, respectivamente, 7,148 e 12,5 milhões de contos, configurando igualmente desorçamentação de encargos e violação do artigo 18° da LEOE, com reflexos no saldo efectivo da Conta Geral do Estado (cf. pontos 7.4.1.1.3.2 e 7.4.1.1.3.2, n° 1.3).

7 — Ao abrigo dos artigos 51° e 53° da lei do Orçamento do Estado foi objecto de regularização um conjunto amplo de operações que, para além dos aspectos referidos nos n°s 5 e 6, há ainda que apontar procedimentos irregulares ou ilegalidades adicionais .

8 — Pagamento de 24,8 milhões de contos respeitantes à amortização contratual do empréstimo contraído junto do Banco de Portugal denominado "Consolidação do saldo da conta gratuita no Banco de Portugal" pelo Fun-

do de Regularização da Dívida Pública, configurando uma utilização das receitas provenientes das reprivatizações que não se enquadra na filosofia da Lei nº 11/90 (artigo 16º), dado tratar-se da liquidação de encargos com a gestão corrente da dívida que sempre têm sido objecto de inscrição orçamental no cap. 12 do orçamento do Ministério das Finanças (cf. ponto 7.5).

VII - Património financeiro

1 — Verifica-se a falta de correspondência entre o mapa de empréstimos enviado pela DGT em cumprimento da Resolução nº 10/93 (2ª série) e a Conta Geral do Estado, uma vez que naquele mapa se encontram registados pagamentos de juros no valor de mais de 2,5 milhões de contos respeitantes à INDEP e SOREFAME que não correspondem a efectivas cobranças, especialmente no caso da INDEP, em que o entendimento dado à deliberação do Conselho de Ministros de 4 de Novembro de 1993 se traduziu no perdão de todos os juros que se tinham vencido após 30 de Junho de 1992, cujo valor era superior a 2 milhões de contos [ponto 8.3.1, alínea b)].

2 — Dos oito empréstimos concedidos, que constituíram novas operações em 1994, não foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas dois contratos de reescalonamento das dívidas das Repúblicas de Angola e Argélia, apesar de tais contratos incluírem créditos segurados pela COSEC com garantia do Estado que ainda não se encontravam vencidos à data da sua celebração, pelo que não podem ser abrangidos pela alínea l) do artigo 14º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro (cf. ponto 8.3.1, alínea d). Tal procedimento, por ilegal, deve ser corrigido de futuro, submetendo-se a visto prévio os contratos desta natureza.

3 — Em 31 de Dezembro de 1994 as situações de morta mais significativas na concessão de empréstimos são as que envolvem cinco entidades do sector público, quatro já extintas ou em liquidação, ascendendo a 47,57 milhões de contos o montante de capital e de juros em mora [cf. ponto 8.3.1, alínea e)].

4 — Como vem a relatar-se desde 1992, persistem 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 expressão significativa (IGAPHE. RAA, Gabinete de Saneamento Básico da Costa do Estoril e CP); em 1994 tais situações agravaram-se tendo passado o seu total (capital e juros) de 36,5 milhões de contos em 1993 para 42,4 milhões de contos (quase 50% do total da dívida) [cf. ponto 8.3.1, alíneas e) e f)].

Recomenda-se que uma e outra das situações acima descritas nos nºs 3 e 4 devem ser objecto de particular acompanhamento futuro, quer da DGT, quer dos Serviços do Tribunal, devendo no próximo parecer de 1995 reto-

mar-se a análise das mesmas situações e apreciar as perspectivas da sua evolução.

5 — Foram realizados vários processos de privatização ao abrigo da Lei nº 11/90, de 5 de Abril, respeitantes a participações não directamente detidas pelo Estado sem que a respectiva receita, que a estima em cerca de 94 milhões de contos, tenha dado entrada nos cofres do Estado, donde poderá ter resultado a sua não aplicação nas finalidades previstas, no artigo 16º daquela lei nº 11/90 que toda a receita das reprivatizações tenha expressão orçamental, bem como as despesas da sua aplicação, tais processos de privatização desenvolveram-se à margem das regras expressamente previstas na lei e, portanto, com violação do regime constitucional e legal sobre esta matéria [ponto 8.6.1, alínea a)]. Recomenda-se, por isso, a rigorosa observância do quadro normativo da Lei nº 11/90.

6 — Foram efectuadas vendas de acções por valores simbólicos de 1 000$ da carteira de títulos do Estado à FINAGESTE e à IPE, quando, na realidade, parte dessas acções tinha valor de mercado, o que constitui violação do disposto no artigo 9º do Decreto-Lei nº 328/88, de 27 de Setembro [ponto 8.6.1, alínea a)]. Não pode deixar de se recomendar a aplicação deste diploma legal (bem como da Lei nº 71/88, de 24 de Maio) a tais situações, uma vez que nenhuma das respectivas normas restringe o seu âmbito de aplicação à alienação de participações sociais efectuada por entes públicos a entes privados.

7 — A receita resultante do processo de reprivatizações está, mais uma vez, sobreavaliada em 61,9 milhares de contos na Conta Geral do Estado em consequência do procedimento adoptado para a restituição de receita que apenas tem reflexos na conta de gerência do FRDP (cf. ponto 8.10). O procedimento adoptado deve ser corrigido de modo a Conta reflectir com exactidão a receita obtida.

8 — Efectuaram-se despesas com processos de privatização, no montante de 7050 milhares de contos, em aplicação de receitas resultantes de alienações realizadas ao abrigo da Lei nº 11/90, de 5 de Abril, com base no disposto no artigo 52º, nº 2, da Lei do Orçamento do Estado para 1994. Tal norma é ilegal face ao disposto no artigo 16º da Lei nº 11/90, que reproduz o artigo 296º da CRP. Idêntica posição assumiu o Tribunal de Contas no julgamento das contas de gerência do FRDP de 1992 e 1993 e perante normas de conteúdo semelhante incluídas nas Leis do Orçamento do Estado para 1992 e 1993 (cf. ponto 8.10). O organismo deve providenciar para que sejam propostas alterações às normas dos textos legais que não permitem a utilização das verbas com origem em receitas das privatizações na cobertu-

ra dos encargos em causa, ou para que se encontre fonte de financiamento alternativa para tais despesas, a inscrever no orçamento do Fundo.

9 — Não tem suporte legal o pagamento, pelo FRDP, da importância de 101 800 016$50 correspondente aos juros dos títulos de dívida pública mobilizados em processos de reprivatizações, ao abrigo do artigo 24° da Lei n° 11/90, juros esses relativos ao período compreendido entre a data em que tais títulos foram entregues ao Estado e o último vencimento de juros anterior àquela data; para sancionar tal procedimento o Tribunal entende que seria necessária uma norma expressamente autorizadora do pagamento dos juros ocorridos mas ainda vincendos à data em que os títulos foram mobilizados (cf. ponto 8.10). Inexistindo tal norma o Tribunal recomenda para o futuro a correcção do procedimento que tem vindo a ser seguido ou que o organismo providencie para que seja introduzida uma norma permissiva do procedimento adoptado.

10 — Até ao final de 1994 ainda não tinham dado entrada na DGT os títulos das acções da INDEP correspondentes aos aumentos de capital subscritos pelo Estado, de 1992 a 1994, no valor de 6,05 milhões de contos, porquanto, como esclareceu a DGT, a empresa ainda não havia procedido à formalização daquelas operações mediante a celebração de escrituras públicas [cf. ponto 8.10, alínea b)]. A DGT deve insistir junto da INDEP para que esta regularize a situação.

11 — Em 1994, e apesar de possuir disponibilidades financeiras para o efeito, o FRDP continuou a não liquidar as dívidas ao BPSM e à UBP, relativas à aquisição de acções, respectivamente, do Banco Itaú e da IPE, no valor global de 6,9 milhões de contos, daí decorrendo um volume significativo de encargos financeiros, uma vez que as dívidas em causa vencem juros à TBA, no primeiro caso, e à taxa LISBOR, com capitalização trimestral, no segundo caso. Apesar de as dívidas em causa terem sido liquidadas em 1995, como veio a informar o organismo, e o seu não pagamento, em anos anteriores, se ter ficado a dever a "orientações superiores que privilegiaram outras aplicações", o argumento não colhe tendo em conta que em 1994 as despesas relacionadas com os pagamentos em causa foram inferiores em 12,6 milhões de contos ao limite fixado pela Resolução do Conselho de Ministros n° 55/93, evidenciando uma aparente situação de gestão criticável [cf. ponto 8.10, alínea b)].

VIII - Operações de tesouraria e transferência de fundos

1 — Das rubricas de operações de tesouraria objecto de análise em 1994, nada de relevante há a acrescentar ao que ficou assinalado no que respeita

às contas do Tesouro no Banco de Portugal e à conta "Saldos do capítulo 60 do OE/88".

2 — Quanto à rubrica "Antecipação de receitas — alínea a) do artigo 2° do Decreto-Lei n° 332/90, de 29 de Outubro", os resultados apurados podem sintetizar-se no seguinte;

a) Na regularização orçamental de um adiantamento por operações de tesouraria, utilizado para efectuar o pagamento de juros de mora à PETROGAL de cerca de 3,6 milhões de contos, por atraso a regularização de um crédito fiscal, no valor de 11,4 milhões de contos, resultante da cobrança indevida de impostos nos exercícios de 1982 a 1986, a DGT adoptou naquela regularização uma rubrica de classificação económica inadequada à natureza da despesa, cuja designação não tem qualquer correspondência com a mesma e contrariando parecer da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (cf. ponto 9.3.4). Tal procedimento é censurável, devendo ser corrigido em situações idênticas futuras;

b) Adiantamento no montante de 11,6 milhões de contos para pagamento da contribuição do Estado para o orçamento da União Europeia, sem que tivesse sido previamente obtida do Secretário de Estado do Orçamento a garantia de que a sua regularização se encontrava assegurada através do orçamento rectificativo para 1994, pelo que não se considere correctamente preenchido um dos requisitos, para se aceitar o recurso à alínea a) do artigo 2° do Decreto-Lei n° 332/90, de 29 de Outubro, em conjugação com o artigo 7° do mesmo diploma legal (cf. ponto 9.3.5).

c) Não regularização orçamental de um adiantamento no montante de 17,714 milhões de contos para pagamento de encargos de um empréstimo contraído pela TAP, no âmbito do processo de assunção pelo Estado de passivos daquela empresa, com violação, designadamente, do artigo 7° do Decreto-Lei n° 332/90, de 29 de Outubro, e do artigo 18° da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (cf. ponto 9.3.6). Tal procedimento é ilegal e tem reflexos no saldo efectivo apurado.

3 — No controlo dos movimentos da rubrica "Depósitos diversos", com base na amostra seleccionada, as situações detectadas em 1994 foram as seguintes:

a) Entregas efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro 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 22 750,3 contos, e a emissão de passaportes, no montante de 7106,7 contos, não tendo o seu recebimento, e posterior utilização por aquelas entidades, sido objecto de qualquer contabilização nas Contas do Estado, configurando situações de desorçamentação e descontrolo de dinheiros públicos, com violação do princípio da universalidade — artigo 3° da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (cf. ponto 9.6.1.4 e 9.6.1.5);

b) Retenção em operações de tesouraria de mais valias obtidas em resultados da colocação acima do par de empréstimos denominados "Obrigações do Tesouro — Médio prazo", em 1993 no montante de 40 902 113 212$50 e em 1994 no montante de 5 239 431 355$, só transferidos para receita do Estado em 1995, com violação dos artigos 5°, 24° e 26° do LEOE, daí resultando subavaliação da receita arrecadada nos anos em que aquelas mais valias foram obtidas e empolamento da receita arrecadada em 1995 no montante de 46 141 544 567$50. Já no parecer relativo à Conta de 1992, tais situações foram apontadas entre outros casos então referidos e que agora não foram detectados. O Tribunal continua a entender que estas situações, por ilegais, devem cessar, insistindo em recomendar à DGT a regularização dos casos que ainda subsistam na rubrica "Depósitos diversos" (cf. ponto 9.6.2).

4 — Contabilização indevida na rubrica "Depósitos de diversas proveniências", a solicitação das repartições de finanças, de movimentos de fundos para que existem rubricas próprias já criadas. Tal situação constitui mais um aspecto negativo na fiabilidade do sistema de controlo interno da DGT, pois a mesma operação pode ser registada em rubricas diferentes em função da entidade que solicita os movimentos. Por isso, recomenda-se que a DGT tome as medidas necessárias a um adequado controlo da contabilização destes movimentos, função que lhe está cometida pelo Decreto-Lei n° 275-A/93, de 9 de Agosto (cf. ponto 9.8).

5 — No domínio da CEROT, os resultados do seu acompanhamento e verificações realizadas podem exprimir-se no seguinte:

a) Nas situações de adiantamentos cuja regularização deveria ocorrer por via orçamental, embora algumas diligências tenham sido desenvolvidas pela DGT para obter tal recuperação, após a criação da CEROT tais diligências cessaram, não obstante o disposto no artigo 6° da lei n° 23/90, de 4 de Agosto. Na maioria dos casos trata-se de situações já detectadas e relatadas em pareceres anteriores do Tribunal como saídas ilegais de fundos por operações de tesouraria (cf. ponto 9.9.1);
b) Em 31 de Dezembro de 1994 encontravam-se ainda por regularizar algumas situações (COMETNA e STREI), relativamente às quais já se possuía informação quanto à incobrabilidade do saldo constante da CEROT (cf. ponto 9.1.1);
c) O processo de regularização dos saldos integrados na CEROT, que decorre desde 1990, tem revelado a existência de um número muito significativo de erros de contabilização de movimentos de fundos por operações de tesouraria, aos quais estão associadas verbas de elevado montante (cf. pontos 9.9.2.1 e 9.9.2.2);
d) De acordo com os movimentos operados em 1994, o saldo consolidado da CEROT, que consta na CGE como saldo activo da rubrica de operações de tesouraria "CEROT — Lei n° 23/90" passou de 73 354 310 735$ em 31 de Dezembro de 1993 e para 54 267 518 748$30 em 31 de Dezembro de 1994, isto é, reduziu-se em cerca de 19 milhões de contos.

Esta evolução deve-se a terem sido imputados à regularização desta conta, 8,7 milhões de contos de receitas obtidas em 1993 e 1994 com a gestão dos alvos financeiros associados aos saldos de operações de tesouraria integrados na CEROT e de 10,3 milhões de receitas creditícias.

Contudo, permaneciam em 31 de Dezembro de 1994 em saldo da rubrica de operações de tesouraria "Recuperação de Créditos — CEROT" cerca de 5,25 milhões de contos sem afectação à CEROT.

IX - Operações de encerramento da Conta e resultados da execução orçamental

1 — Mantém-se o procedimento incorrecto de, com vista à futura utilização de saldos de receitas consignadas, terem sido abatidos às receitas efectivamente cobradas 13,8 milhões de contos.

Este abate à receita cobrada contraria a Lei de Enquadramento do orçamento do Estado, tendo, no ano em análise, as respectivas deduções sido inscritas na tabela da DGT [cf. alínea c), nº 1), do ponto 10.1.1].

2 — A "regularização" das "Despesas a liquidar" realizadas à margem do Orçamento do Estado pelos ex-cofres no valor de 15,3 milhões de contos, efectuada na sequência do disposto na Lei nº 40/94, de 28 de Dezembro, envolveu apenas a escrituração de rubricas de operações de tesouraria, sendo de referir a inscrição numa conta de operações de tesouraria, criada para o efeito, de valores a débito e a crédito, apresentando-se essa conta automaticamente saldada.

O Tribunal considera que o procedimento adoptado não consubstancia uma regularização das "Despesas a liquidar" — a qual passaria pela sua inscrição em despesa orçamental, tendo como contrapartida entradas em operações de tesouraria e "Transferências de fundos" e a inscrição de toda a receita cobrada pelos ex-cofres consulares e que não foi devidamente contabilizada —, nem tão pouco se encontra evidenciado na Conta Geral do Estado de forma clara e assumida.

Muito embora criticando o procedimento levado a cabo para a sua regularização, o Tribunal espera que situações semelhantes a esta, que se traduziu na saída dos cofres públicos de 15,3 milhões de contos para fins desconhecidos e que se encontravam por regularizar em 28 de Fevereiro de 1994, se não venham a repetir no futuro, pelo que, no âmbito das suas competências, não só recomenda aos serviços intervenientes um maior rigor na utilização dos dinheiros públicos, como passará a dispensar particular atenção às contas de gerência dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros [cf. alínea c), nº 3), do ponto 10.1.1].

3 — Verifica-se uma divergência de 147 073 329$ entre o valor considerado pela DGT na posse dos caixas da DGA em 31 de Dezembro de 1994 e aquele que efectivamente se encontra na sua posse.

Compreendendo o Tribunal o motivo desta divergência, não pode, no entanto, deixar de recomendar uma maior uniformização da contabilização dos depósitos, por forma a enviar no futuro semelhantes discrepâncias [cf. alínea c) do ponto 10.1.2].

4 — Tendo em conta as necessidades de uma maior transparência e clareza na elaboração da CGE, como, de resto, prevê o artigo 26°., nº. 1, da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal de Contas recomenda que a rubrica "Caixas e outros bancos" seja complementada por um mapa onde seja discriminada a composição dos respectivos bem como o nome da entidade detentora dos mesmos.

X - Segurança social

Processo orçamental

1 — Do texto constitucional e da Lei nº. 6/91, de 20 de Fevereiro, resulta a subordinação do orçamento da segurança social (OSS) ao regime financeiro do Orçamento do Estado (OE), o mesmo se passando quanto às contas da segurança social (CSS).

Destacam-se determinadas situações, cuja resolução passa pela harmonização do enquadramento jurídico vigente e que têm vindo a ser apontadas pelo TC em sucessivos pareceres, as quais não só infringem a legalidade orçamental, como não permitem a implementação de um efectivo controlo externo do processo de execução orçamental:

a) Apesar de a LEOE preconizar um "sistema de gerência", no que respeita às despesas em geral e às prestações dos regimes em particular, é seguido um "sistema de exercício", pois são consideradas como despesas de um ano as despesas processadas nesse mesmo ano e não as despesas efectivamente pagas, sendo que em cada ano são pagas despesas de anos anteriores sem inscrição da correspondente dotação orçamental, pois não se efectua a respectiva reorçamentação, a qual propiciaria o necessário cabimento de despesa (cf. ponto 11.2.1);
b) Não existe um orçamento global para cada um dos Centros Regionais, entendido este como uma previsão de todas as suas receitas e despesas o que se traduz numa violação dos princípios da tipicidade qualitativa das receitas e da tipicidade qualitativa e quantitativa das despesas, não permitindo, por outro lado, apreciar a execução orçamental dos CRSS (cf. ponto 11.2.1.).

Lei do Orçamento

2 — O empréstimo, via Orçamento do Estado (OE), no valor de 118 milhões de contos suscita a problemática de uma relação pouco nítida entre o OE e o OSS, bem como falta de definição, aquando da apreciação do OE , das condições concretas da operação (cf. ponto 11.2.2).

Decreto de execução orçamental

3 — A tardia publicação, apenas em 22 de Julho de 1994, do diploma legal contendo as disposições necessárias à execução do OSS, o que fez retroagir os seus efeitos a 1 de Janeiro de 1994, produziu um vazio

normativo e consubstanciou uma clara violação ao disposto pelo artigo 16°. da LEOE (cf. ponto 11.2.3).

Alterações orçamentais

4 — No ano de 1994 contraído um empréstimo junto do Banco de Fomento e Exterior, quanto ao qual, no que respeita ao capital que foi utilizado no mesmo exercício, ou seja, cerca de 15 milhões, se verificou a inexistência da competente inscrição orçamental, o que violou o n°. 1 do artigo 3°., bem como o artigo 14°. da LEOE.

Assim sendo, deveria ter sido promovida a respectiva inscrição no orçamento suplementar (Lei n°. 40/94, de 28 de Dezembro), o que inexplicavelmente não foi feito, sobretudo tendo em conta que a concretização da operação ocorreu em data muito anterior (despacho conjunto de 3 de Agosto de 1994 dos Secretário de Estado da Segurança Social e do Emprego e Formação Profissional) (cf. ponto 11.2.4).

Execução orçamental

5 — Uma parte das instituições de previdência social (IPS), designadas por "Caixas não articuladas", não articuladas", não está sujeita às regras do PCISS nem faz parte do OSS, mas está integrada na conta global ou consolidada da segurança social, o que significa que, em termos de execução orçamental, não se cotejam realidades homogéneas, facto que justifica a recomendação no sentido de as respectivas contas deverem passar a figurar como anexo ou memória desta demonstração financeira (cf. ponto 11.2.4).

6 — O total das receitas do sistema, cerca de 1550 milhões de contos em 1994, registou no último triénio uma variação positiva, tanto em termos absolutos como em termos relativos; para este resultado contribuíram todas as componentes de receita, com excepção das "Transferências de capital", mas apenas no que se refere à evolução de 1993 para 1994, o que deriva da situação das transferências por parte do Fundo Social Europeu.

Por outro lado, em termos relativos, verificou-se uma desaceleração das receitas no período 1993-1994 (6,5%), relativamente ao período de 1992-1993 (18,7%), a qual assumiu graduações diversas, com excepção de "Receitas de capital", que registou uma evolução positiva bastante acentuada, explicado essencialmente pelo já mencionado financiamento do Tesouro (cf. ponto 11.3.1).

7 — As despesas totais processadas em 1994, cerca de 1500 milhões de contos, registaram um abrandamento acentuado no respectivo

crescimento, pois este passou de 217,6 para 48 milhões de contos, em valores absolutos ou seja, de 17,6 para 3,3% em termos percentuais, quando cotejados os períodos de 1992-1993 e 1993-1994.

Esta situação é essencialmente explicada pela evolução das transferências de capital, as quais de uma subida de cerca de 85,3 milhões no período de 1992-1993 correspondendo a 79,8%, regressaram a um valor próximo do registado em 1992, ou seja, pouco acima dos 100 milhões de contos.

Ao contrário de anos anteriores a execução orçamental da despesa foi inferior ao montante orçamentado (97,3%). Em termos absolutos este desvio foi de cerca de 41,5 milhões de contos, mas com comportamento diversificado quanto às suas componentes (cf. ponto 11.3.2).

Apenas as despesas de capital excederam o valor orçamentado em cerca de 1,1 milhões de contos, com uma execução de 105,1%. Verifica-se que o excesso orçamental está localizado na rubrica "Outras despesas de capital", mas como esta rubrica, em termos orçamentais, se encontra inscrita globalmente, não há possibilidade de distribuir e imputar o valor desse excesso a cada uma das subrubricas constantes da CEO, o que viola o nº 1 do artigo 1º da LEOE, no que respeita à especificação das rubricas orçamentais.

Este excesso de execução orçamental no montante de 2377 milhares de contos corresponde maioritariamente a investimentos financeiros realizados por Caixas não articuladas (Caixa dos Advogados e Solicitadores, a Caixa da Marconi e a Caixa dos Engenheiros); uma vez que esta entidades integram a Conta mas não fazem parte do Orçamento, introduzem, em termos de execução e no caso particular das despesas de capital, uma distorção significativa (cf. ponto 11.3.2).

8 — Verifica-se que, no total (com exclusão do saldo convencionado), as receitas do sistema se situaram acima das despesas, conduzindo a um saldo positivo de 50 472,7 milhares de contos.

Continua, no entanto, a agravar-se de forma progressiva a relação entre receitas e despesas correntes; com efeito, neste exercício esta registou um valor negativo de 224 107,7 milhares de contos, enquanto em 1992 e 1993 tal valor havia sido, respectivamente, de 96 404,8 e 154 930,4 milhares de contos (cf. ponto 11.3.3).

9 — No que respeita às transferências correntes, há a referir um aspecto, já focado em anteriores pareceres, e que consiste no facto de o Ministério das Obras Pública, Transportes e Comunicações não transferir sistematicamente, para efeitos de pagamento de subsídios de renda (inscri-

tos em despesas correntes sob o ponto de vista da despesa), verbas suficientes para a cobertura das respectivas despesas, apesar de orçamentadas.

Assim, em 1994, o valor orçamentado para este efeitos foi de 414 milhares de contos, o valor processado de 334,6 milhares de contos e o montante efectivamente transferido de 254 milhares de contos. Recomenda-se a regularização deste problema institucional (cf. ponto 11.3.3).

Financiamento dos regimes

10 — As contribuições continuam a ser a principal fonte de financiamento do sistema de segurança social, tendo em 1994 atingido o valor (efectivamente cobrado) de 11 071 714,4 milhares de contos, o qual representa 69,1% das receitas, transferências e resultados inscritos na conta de execução orçamenta (CEO), com uma posição relativa semelhante ao exercício transacto (69,5%), mas com um incremento de apenas cerca de 6%, igualmente ao nível de 1993 (5,5%), apesar da alegada evolução favorável no 2° semestre, associada ao Decreto-Lei n° 225/94, de 5 de Setembro, conforme relatório da CSS/94 (cf. ponto 11.3.4.2).

11 — O valor global das transferências com origem no OE passou de 206 539,6 milhares de contos em 1993 para 215 800 milhares de contos em 1994, o que representa um acréscimo de 9260,4 milhares de contos ou seja, cerca de 4,5%, expressivamente inferior ao crescimento registado de 1992 para 1993 o qual atingiu cerca de 169%.

No entanto, para atingir um relativo equilíbrio financeiro do sistema foi utilizado o financiamento, por parte do Tesouro (118 milhões de contos), operação já prevista nos OE e OSS iniciais, em sede de receitas de capital, evitando-se assim o recurso em maior proporção às transferências directa do OE (cf. ponto 11.3.4.2).

12 — No que respeita à acção social, a exemplo do que se passou no ano de 1993, é assumida uma comparticipação de pelo menos 60% por parte do OE, como resultado de uma opção interpretativa quanto ao n° 1 do artigo 55° da Lei da Bases, quando este preceito estabelece que "a acção social é fundamentalmente financiada por transferências do Estado".

Seguindo o critério das Contas de 1993 e 1994, ao adoptar pelo menos 60% como grau de cobertura por parte do Estado em relação às despesas com a acção social, o total nominal do défice de comparticipação do Estado, no período de 1985-1993, seria de 114 milhões de contos, valor apurado no parecer de 1993, o qual não se alterou em 1994 precisamente pelo facto de a LBSS ter sido cumprida no que à acção social diz respeito (cf. pontos 11.3.4.2 e 1.3.4.5).

13 — No que respeita aos regimes não contributivos e equiparados a LBSS tem vindo a ser cumprida, isto é, as respectivas despesas têm vindo a ser totalmente apoiadas por fundos do OE (com excepção do ano de 1987) (cf. ponto 11.3.4.2).

14 — As Contas de 1993 e 1994 passaram a considerar o RESSAA como um regime não contributivo, com base no n.º 2 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 401/86, gozando de uma cobertura parcial das respectivas despesas pelo OE, a qual atinge em 1994 cerca de 63%.

Assim, considerando este regime como não contributivo, nos termos previstos no artigo 54º da LBSS, a dívida acumulada do Estado à segurança social, correspondente ao período compreendido entre 1987 e 1994, seria, nominalmente, de cerca de 721,6 milhões de contos (cf. pontos 11.3.4.2 e 11.3.4.5).

No entender do Tribunal, este regime, ao ser assumido como não contributivo, deveria ser financiado na íntegra por transferências do Estado, de acordo com o disposto no artigo 54º da Lei de Bases.

15 — O esforço financeiro do Estado em termos de investimento foi de 3730 milhares de contos, verba transferida do "OE - Ministério das Finanças — PIDDAC", valor que representa um certo acréscimo em termos absolutos, mas um decréscimo acentuado quanto cotejado com o total das despesas de capital, pois corresponde a cerca de 16,6% daquele total; esta proporção era de cerca de 32% no exercício transacto. Este facto explica-se pelo acréscimo nas despesas de capital originado pelo reembolso de empréstimo do FEFSS no valor de 10 milhões de contos (cf. ponto 11.3.4.3).

16 — Os saldos calculados e apresentados nas CSS em cada ano apenas valem como mera orientação, pois resultara de uma definição diversa das receitas e despesas correntes.

Esta realidade justifica uma recomendação no sentido de, em futura reestruturação do esquema contabilístico do sector, os saldos de tesouraria constantes desta demonstração financeira passarem a reflectir a situação real do sistema; esta melhoria, para além de constituir uma necessidade em termos de transparência conduziria a uma melhor adequação das contas como instrumento analítico (cf. ponto 11.3.4.4).

Dívidas à Segurança Social

17 — O total das contribuições declaradas no próprio ano atingiu, em 1994, o montante de 1114,8 milhões de contos, enquanto os valores recebidos (em 1994) respeitantes às mesmas ascenderam a 1040,3 milhões de contos, ficando assim por cobrar cerca de 74,5 milhões de contos. Comparando este último valor com o correspondente do ano anterior (92 mi-

lhões de contos), verificou-se uma relativa melhoria no que respeita à cobrança de contribuições declaradas no próprio ano (cf. ponto 11.4.1).

18 — De acordo com o balanço em 31 de Dezembro, o valor global da dívida decorrente de contribuições era de 377,2 milhões de contos, enquanto em 1993 atingiu 328,1 milhões de contos, observando-se assim um acréscimo de 49,1 milhões de contos, ou seja, mais 15%, o que denota um certo abrandamento do crescimento da dívida, que no ano anterior tinha registado um aumento de 22,9%, facto que não evita que se devam procurar soluções mais eficazes para contrariar este fenómeno (cf. ponto 11.4.1).

19 — Verifica-se que 97% da dívida, no valor de 381 525,3 milhares de contos, está concentrada nos CRSS, seguindo-se a Direcção Regional da Madeira com 7275,8 milhares de contos (cf. ponto 11.4.1).

a) Mantém-se praticamente a distribuição regional da dívida por CRSS já detectada no ano anterior, pois a maior parte das contribuições em dívida estão concentradas nos CRSS do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo, os quais representam cerca de três quartos do total da dívida inscrita nos centros regionais.
b) No que respeita aos contribuintes com saldos credores destaca-se a posição do CRSS de Lisboa e Vale do Tejo, cujo valor absoluto em 1994 atingia 11,1 milhões de contos, sendo o valor imputável aos CRSS de cerca de 12,5 milhões de contos. A existência destes saldos revela uma situação que vem subsistindo ao longo dos anos, como consequência de recebimentos cujo contribuinte titular não foi, até ao final do exercício, devidamente identificado ou, estando identificado, efectuou o pagamento de valores acima do devido. Devem, pois, continuar a envidar-se esforços para combater esta situação.

20 — Conforme já evidenciado em anteriores pareceres, os grandes devedores do SPA concentram-se na área da saúde, nomeadamente do sector hospitalar, no qual alguns estabelecimentos têm vindo a fazer repercutir os seus problemas de tesouraria na segurança social, facto que, concretamente, nas conclusões do parecer de 1993, permitiu apontar a existência de um problema de natureza institucional, que deve procurar eliminar-se. Sendo a dívida do SPA à Segurança Social em 1994 de 2856,8 milhares de contos, a dívida total do sector da saúde totaliza 1230 milhares de contos, ou seja 46,8% do total da dívida ao SPA, contra 1467,7 milhares de contos registados no ano anterior, o que evidencia uma melhoria, tendo em conta o objectivo, considerado como desejável, da resolução deste problema (cf. ponto 11.4.1).

21 — Em 31 de Dezembro de 1994 o número de devedores incluídos nas rubricas "Contribuintes — Outros" e "Contribuintes com acordo" era de 179 069, com um valor médio de cerca de 2180 contos, o qual cresceu 15,9% de 1993 para 1994, enquanto de 1992 para 1993 havia aumentado apenas 6,4%.

Por seu turno, regista-se uma tendência para uma dispersão da dívida, ou seja, a sua abrangência a um número cada vez maior de contribuintes (de 1992 para 1994, o número de contribuintes aumentou cerca de 18,7%) (cf. ponto 11.4.1).

22 — Considerando um universo de empresas e outras entidades, cuja dívida atingiu, no período de 1992-1994, um valor igual ou superior a 500 000 contos, a evolução da dívida média deste conjunto de empresas, que ascendeu a 1994 a cerca de um milhão de contos, revela tendência de crescimento, tendo sofrido um aumento relativamente mais significativo em 1994, que se cifrou em cerca de 100 000 contos; isto indicia que o esforço de cobrança não tem conduzido a uma recuperação efectiva dos valores em dívida no que respeita a esta amostra de contribuintes.

No entanto, a respectiva posição em relação ao total da dívida (abrangendo todos os devedores registados, independentemente do valor da sua dívida) passou de 22,7% em 1992 para 15,6% em 1994, o que confirma a tendência, já apontada, para a dispersão da dívida.

Observa-se ainda uma maior tendência para as entidades cuja dívida se encontra abaixo do meio milhão de contos atingirem este escalão do que a dinâmica oposta, isto é, as empresas acima do referido limite efectuarem regularizações suficientes para se situarem abaixo deste (cf. ponto 11.4.1).

23 — Além das dívidas referentes a contribuições, existem outras dívidas que se vêm mantendo ao longo dos últimos exercícios, destacando-se o caso da rubrica "20401 — Devedores por financiamentos e comparticipações — OE", por parte da Caixa de Previdência dos Telefones de Lisboa e Porto, a qual diz respeito a "retenção de contribuições efectuadas pela CP dos Telefones de Lisboa e Porto, para cobertura de acção médico-social de respectivos beneficiários e familiares".

Esta dívida inscrita no balanço da segurança social vai sendo acrescida anualmente; assim, de 1993 para 1994 passou de 16 617,8 para 17 773,3 milhares de contos, revelando o arrastamento de um problema de natureza institucional com reflexos financeiros cuja resolução não deverá ser protelada.

Não se justifica a manutenção desta prática, uma vez que não faz parte das obrigações prestacionais do sistema de segurança social, seja

através de contribuições ou através de outras receitas, a cobertura de despesas de qualquer subsistema de saúde (cf. ponto 11.4.2).

Património financeiro

24 — No que se refere à rubrica "Outros empréstimos concedidos" foi questionado o IGFSS sobre os empréstimos cujos valores não registaram alterações desde 1992, no eventual pressuposto de que poderiam corresponder, em 1994, a meros saldos contabilísticos sem expressão real. Dos dois casos em questão, Caixa de Reformas do BNU e casas do povo, apenas o segundo, com um saldo no valor de 93 630,1 milhares de contos, parece poder vir a enquadrar-se nesse modelo, informando no entanto o IGFSS que se encontra em "diligências para regularizar aquelas verbas no exercício de 1996" (cf. ponto 11.5.2).

25 — Saldo da rubrica "Devedores por prestações a repor ou a reembolsar", que representa os saldos das dívidas de beneficiários por prestações indevidamente processadas e recebidas, no valor de 12,8 milhões de contos, apesar de desaceleração da sua variação relativa de 1993 para 1994, que passou de 16,9% para 12,3%, registou-se um aumento em valor absoluto, de cerca de 1,4 milhões de contos, o que significa que o problema continua a assumir uma tendência de crescimento. Esta situação tem vindo a ser apontada pelo Tribunal em anteriores pareceres, justificando-se plenamente a recomendação no sentido de evitar o seu crescimento (cf. ponto 11.5.2).

26 — No que respeita à rubrica "Outros devedores", verifica-se a existência de determinados créditos, os quais, variando ou não ao longo de vários exercícios, dão cobertura a situações menos transparentes que carecem de resolução.

27 — Quanto à rubrica "Outros credores" é de salientar, no que diz respeito às contas do IGFSS, a subrubrica "DAFSE — Valores afectos", cujo saldo apresenta o montante de 1 257 848 752$20 (cf. ponto 11.5.2).

28 — As acções relativas à participação do IGFSS no capital da Caixa Económica Açoriana tinham sido adquiridas em 1990 e 1992, respectivamente, em dois lotes de 1 260 550 e 231 951 unidades, estando provisionadas desde o exercício de 1992, no montante de 630 275 374$, ou seja, em 42% do seu valor contabilístico.

Na sequência de despacho do SESS de 12 de Janeiro de 1994, em 21 de Janeiro de 1994 o IGFSS alienou a totalidade dos títulos em causa à Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo pelo valor contabilístico de

746 250 500$, valor inscrito na conta "Empréstimos subordinados — IGFSS", integrada em "Outras imobilizações financeiras".

Para o sistema de segurança social o investimento em causa, entre outras consequências, resultou na alteração qualitativa dos activos da Segurança Social, dadas as regras contratuais inerentes a este empréstimo do IGFSS à Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo (aviso do Ministro das Finanças n°. 12/94, de 29 de Dezembro), pois o respectivo montante, caso não ocorra antecipação por decisão do comprador, deve ser reembolsado no ano 2009. Os juros, à taxa nominal de 2,5%, vencer-se-ão pela primeira vez em 31 de Janeiro do ano 2000 (Cf. ponto 11.5.3).

29 — Em 31 de Dezembro de 1994 o capital próprio do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social atingiu cerca de 74,8% milhões de contos, dos quais 56,6 milhões de contos correspondem ao capital que lhe foi afecto com origem no OE (28 milhões) e OSS (28,6 milhões), neste último caso correspondendo ao produto líquido da alienação de bens imóveis da segurança social.

Os restantes 18,2 milhões de contos são a componente do capítulo próprio que foi gerada internamente, a partir dos resultados do próprio Fundo, ao longo do período de 1990-1994 (cf. ponto 11.5.3).

a) Mas, sendo o total dos resultados líquidos no período em causa de cerca de 32,2 milhões de contos, regista-se um défice de 14 milhões no que respeita às contribuições líquidas potenciais desses resultados para os capitais próprios da instituição, explicado pelas contribuições do FEFSS para o OSS em 1993 e 1994, no valor de 7 milhões em cada exercício, ou seja, um total de 14 milhões de contos.

b) No que respeita aos fluxos de capital entre o FEFSS e o restante sector público administrativo, a situação não se esgota com os movimentos anteriores, pois a actividade prosseguida pelo FEFSS está ainda sujeita a imposto sobre o rendimento no que respeita aos rendimentos das respectivas aplicações de capital, o qual lhe é deduzido pelas entidades, públicas ou privadas, que lhe atribuem esses rendimentos. No período de 1990-1994, a contribuição, por esta via, do FEFSS para o OE foi de cerca de 6,7 milhões de contos, que deste modo recuperou uma parte da sua comparticipação para o Fundo, pelo que se recomenda que o enquadramento fiscal do FEFSS seja revisto em sede de benefícios fiscais, a exemplo dos fundos de pensões de natureza privada.

30 — O FEFSS, dando cumprimento à Resolução n°. 12/93 do Conselho de Ministros, adquiriu à Misericórdia de Cascais uma quota-parte do Hospital de Cascais, na proporção de um terço, no valor de 316 milhares de contos, situação já apontada no parecer de 1993.

Ora, face à natureza e atribuições cometidas ao FEFSS, admite-se que o princípio da previsível rendibilidade oriente as opções feitas no âmbito das aplicações financeiras concretizadas ou a concretizar. No caso vertente apurou-se que têm sido infrutíferos os esforços da direcção do FEFSS no sentido de alcançar tal desiderato (cf. ponto 11.5.3).

31 — No contexto das premissas adaptadas, os valores calculados (1992, 56,4 milhões de contos, 1993, 62,2 milhões de contos;1994, 68,3 milhões de contos) permitem, em princípio, concluir que o património financeiro afecto à segurança social (incluindo o FEFSS) cresceu 10,3% e 9,9%, respectivamente, de 1992 para 1993 e de 1993 para 1994, parte do qual corresponde, como vem sendo habitual, a mera alteração qualitativa, pois é derivado da alienação de património imobiliário da segurança social (cf. ponto 11.5.3).

Reservas

32 — De acordo com o balanço, no final do exercício de 1994, sendo as reservas de 427,3 milhões de contos, há que deduzir os resultados líquidos negativos de 64,5 milhões de contos para obter o valor total da situação líquida, 362,7 milhões de contos, da qual as reservas são a componente mais importante.

a) A principal reserva é a reserva geral do sistema, a qual atingiu, em 1994, o valor de 361,3 milhões de contos, com um crescimento nominal de 12,7% em relação ao ano de 1993. A decomposição da RGS pelas origens da sua formação permite concluir (como em anos anteriores) que ao referido crescimento nominal não corresponde a um crescimento real, pois a sua principal base é a função da transferência para esta rubrica (em sede de movimentos de consolidação) do saldo da conta "IGF — C/contribuintes e adicionais" — em 1994, de 399,2 milhões de contos — o qual reflecte a dívida dos contribuintes, transmitindo assim a precaridade inerente às perspectivas de cobrança dessa dívida para o valor contabilístico desta reserva (cf. ponto 11.6.1).
b) Verifica-se igualmente que as "Reservas especiais" com um valor contabilístico, em 31 de Dezembro de 1994, de cerca de

26,6 milhões de contos e um crescimento em relação a 1993 de 12,4%, registaram, em parte, uma evolução meramente aparente ou nominal, tendo em atenção a origem das respectivas receitas e o facto de as despesas não constituírem aplicações nas despesas assumidas, bem como a existência de responsabilidades futuras que as oneram (cf. ponto 11.6.2).

Conta consolidada

33 — Os resultados correntes do exercício, no valor de (—) 67,5 milhões de contos, justificam a evolução evidenciada pelos resultados líquidos, reforçada igualmente pelos resultados extraordinários e de exercícios anteriores, apesar da sua reduzida expressão relativamente aos resultados correntes.

Comparando as DRL de 1993 e 1994, verifica-se que a evolução do resultado líquido deriva de um acréscimo mais acentuado dos custos em relação aos proveitos de exercício, ou seja, em termos absolutos, respectivamente, de 114,1 e 60,9 milhões de contos, e, em termos relativos, respectivamente, 8,8% e 4,8% (cf. ponto 11.7.3).

Palácio de São Bento, 2 de Outubro de 1997. — O Deputado Relator *José de Matos Leitão* — A Deputada Presidente da Comissão, *Manuela Ferreira Leite.*

Nota. — O relatório foi aprovado com os votos a favor do PS e abstenções do PSD, CDS-PP e PCP.

Relatório sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1995

1. Enquadramento legal

Nos termos da alínea d) do artigo 165°. 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.

A partir de 5 de Outubro de 1997, a competência fiscalizadora da Assembleia da República nesta matéria passou a ser regulada pela alínea d) do artigo 162°. da Constituição, sendo que as alterações introduzidas se referem a que a Conta Geral do Estado deverá ser apresentada com o parecer em vez do relatório do Tribunal de Contas.

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 1995.

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1995 dentro dos prazos previstos na Constituição e na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado.

A Conta de 1995 foi organizada em conformidade com as disposições da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 1995, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, todos os mapas enumerados nos artigos 27°. e 29°. da citada lei.

O parecer do Tribunal de Contas foi enviado à Assembleia da República em 26 de Junho de 1997, 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 de 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 1995 (Lei n°. 39-B/94) foi aprovada pela Assembleia da República em 13 de Dezembro de 1994, tendo sido publicado no suplemento ao *Diário da República*, de 27 de Dezembro, cuja distribuição ocorreu na própria data de publicação.

Consequentemente, e de acordo com o preceituado na lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1995.

A Lei n°. 39-B/94 foi alterada, na parte final da sua execução, pela Lei n°. 92-A/95, de 28 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 em 2 de Março de 1995 (Decreto-Lei n°. 45/95, de 2 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n°. 200/95, de 31 de Julho).

3. Alterações orçamentais

Durante a execução orçamental foram introduzidas alterações à Lei do Orçamento para 1995, que através da Lei n°. 92-A/95, quer ao abrigo das competências do Governo definidas na Lei de Enquadramento do Orçamento (artigo 20°.), quer através do artigo 52°. da Lei do Orçamento para 1995.

O montante global da despesa, inicialmente fixado em 6 429 829 401 contos, foi, ao longo da execução orçamental, elevado em mais 316 573 831 contos, o que corresponde a uma variação positiva de 4,9%. Este acréscimo ficou a dever-se, por um lado, ao aumento da despesa, no valor de 39 milhões de contos, aprovado pela Lei n°. 92-A/95, e, por outro lado, à abertura de créditos pelo Governo, com cobertura de receita sujeitas ao regime de contas de ordem (3,4%), em saldos de anos anteriores (16,7%) e em receitas consignadas (79,8%). Dos créditos especiais abertos com cobertura em receitas consignadas, no valor de 221 336 220 contos, 182,8 milhões de contos (82,5%) referiram-se ao aumento de dotações relativas à amortização de dívida com cobertura em aumento de previsões de receita creditícia.

O conjunto destas alterações aumentou a previsão das receitas e despesas efectivas em, respectivamente, 272 e 133 milhões de contos, reduzindo o défice, orçamentado inicialmente em 138 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 155 950 422 contos, exclusivamente relativos à utilização da dotação provisional.

A dotação provisional, inicialmente orçamentada em 152 milhões de contos (143 para despesas correntes e 9 para despesas de capital), foi reformada em 4 milhões de contos para despesas correntes.

Para além destas alterações orçamentais, o Governo procedeu ainda, ao longo da execução orçamental, a inúmeras transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial. O valor total dessas transfe-

rências, que se anulam entre si, atingiu cerca de 408,3 milhões de contos, isso é, cerca de 6,3% do orçamento inicial.

O Tribunal de Contas refere expressamente que o montante das transferências indicia maior rigor técnico no processo de orçamentação que em anos anteriores (1543,9 milhões de contos em 1994).

4. Conta Geral do Estado

4.1 Execução do orçamento da receita

No exercício de 1995 o total de receitas liquidadas ascendeu a 6512,2 milhões de contos, as receitas cobradas a 6377,9 milhões de contos e as receitas anuladas a 55,9 milhões de contos.

Desta evolução resulta um montante de receitas por cobrar no final do ano de 528,1 milhões de contos, mais 17,4% que o saldo existente no início do ano (449,8 milhões de contos), o que consubstancia um nível de cobrança (medido pelo *ratio* cobranças/liquidações+receitas por cobrar em 1 de Janeiro de 1995) de 91,6%, semelhante ao do ano anterior.

Ao analisarmos o nível de cobranças nalgumas rubricas das receitas, podemos constatar que o seu valor é extremamente baixo em "Taxas, multas e outras penalidades" (33,6%) e foi de 84,9% em "Impostos indirectos" e de 96,2% em "Impostos directos".

As anulações de receita em 1995 atingiram 55,5 milhões de contos. Tais anulações incidem nas "Taxas, multas e outras penalidades" (num montante que representa 2,9% das receitas por cobrar no início do ano adicionadas das liquidações), nos "Impostos indirectos" (1,5%, *idem*) e nos "Impostos directos" (0,2%, *idem*).

Foi, pois, nas receitas correntes, e em particular nos 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 4116,5 milhões de contos, tendo ficado aquém (—51,9 milhões; — 0,8%) da receita inicialmente prevista e sendo inferior (— 368,5 milhões; — 5,5%) à receita prevista no orçamento final. A receita efectiva teve um acréscimo de 459,7 milhões de contos (+ 12,6%) face a 1994.

Em relação aos totais dos diferentes capítulos da receita verifica-se que em três deles a execução orçamental excedeu os valores do orçamentos revisto: "Impostos directos (11,4%), "Impostos indirectos" (100,6%) e "Outras receitas correntes" (103,5%).

De entre os que acusaram uma execução inferior às previsões destacam-se "Activos financeiros" (21%), "Reposições não abatidas nos pagamentos" (10,3%) e "Contas de ordem" (36,9%).

Por outro lado, as receitas relativas aos "Passivos financeiros" (2261,4 milhões de contos) situaram-se 380 milhões aquém do valor inicialmente previsto (2641,4 milhões) e cifraram-se em 244,3 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 8,1%, a receita total cresceu 17% em relação ao ano anterior, as receitas efectivas 12,6% e as receitas fiscais 7,5%.

Em termos de evolução real, utilizando o deflator do PIB, os impostos director aumentaram 5,4%, os impostos indirectos diminuíram — 0,2% e as receitas efectivas aumentaram 6,7%, que comparam com um crescimento do PIB de 2,5%.

Os impostos directos aumentaram o seu peso relativo nas receitas fiscais em 1,3, verificando-se uma redução do mesmo nível no peso dos impostos indirectos.

4.2 Execução do orçamento da despesa

A execução orçamental de 1995 traduziu-se num montante global da despesa paga igual ao das despesas autorizadas, que ascenderam a 6 377 879,5 mil contos.

A relação entre as despesas pagas e as despesas autorizadas situou-se, assim, nos 100%.

É necessário, no entanto, ter em conta 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.

Como já foi referido anteriormente, a despesa paga totalizou 6377,8 milhões de contos, que compara com uma despesa orçamentada de 6429,8 milhões no orçamento inicial e 6746,4 milhões no orçamento final.

A taxa de execução, em relação ao orçamento final, foi de 94,5%, taxa ligeiramente inferior à registada no ano anterior (94,9%). Para a exe-

cução orçamental da despesa, inferior em 368,5 milhões de contos em relação ao orçamento final, contribuiu essencialmente a execução da despesa do Ministério das Finanças, inferior em 260,4 milhões de contos em relação ao valor orçamentado.

Registaram taxas de execução inferiores a 90% o Ministério da Indústria e Energia (88,6%), o Ministério do Comércio e Turismo 54,9%), o Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (87%) e o Ministério do Mar (85,8%).

A despesa paga durante o ano económico de 1995 registou, em relação ao ano anterior, um aumento de 17,0% (+ 927 milhões de contos).

Por ministérios, apresentaram uma diminuição nas despesas os Ministérios da Administração Interna (— 0,5%) e do Emprego e Segurança Social (— 20,4%); por outro lado, tiveram os maiores aumentos de despesa em termos absolutos o Ministério das Finanças (+ 722,0 milhões de contos, isto é, + 26,8%), devido, principalmente ao aumento dos encargos com a dívida pública em 550,2 milhões de contos (22,7 de juros e + 527,5 de amortizações), o Ministério da Educação (+ 11,3%) e o Ministério da Saúde (+ 8,2%), essencialmente pelo acréscimo de 58,7 milhões de contos de transferência para o Serviço Nacional de Saúde.

No que se refere à execução do orçamento de investimento (PIDDAC), o orçamento final registou um aumento em relação ao inicialmente previsto de + 3,0% (+ 12,9 milhões de contos). Para este resultado contribuíram as alterações orçamentais aprovadas pela Assembleia da República (20,1 milhões de contos), que corresponderam à anulação de verbas que tinham sido objecto de cativação prévia (6%), face ao disposto do nº 1 do artigo 4º (cláusula de reserva de convergência) da Lei do Orçamento para 1995.

Por outro lado, as alterações orçamentais introduzidas pelo Governo provocaram uma diminuição de 4,7%.

As despesas efectuadas no ano de 1995 com os investimentos do Plano (capítulo 50) atingiram 408,6 milhões de contos, ou seja, 93,2% do orçamento final, e um acréscimo de 16,3% relativamente a 1994 (+ 57,2 milhões). O esforço financeiro nacional situou-se em 378,2 milhões de contos e a comparticipação comunitária em 30,4 milhões.

5. Benefícios fiscais

Na proposta de orçamento para 1995, o Governo inseriu no relatório uma estimativa do valor dos benefícios fiscais de 130 milhões de contos, dos quais 30,1 milhões de contos relativos a IRS e 40 milhões relativos a IRC.

Esta previsão representou uma diminuição do valor global dos benefícios fiscais de 2,5 milhões de contos (— 1,9%) relativamente ao ano anterior, em resultado de uma redução acentuada dos benefícios em IRC (— 7,9 milhões; — 16,5%.

No entanto, assinalam-se alguns desfasamentos no que se refere às estimativas da despesa fiscal das diferentes categorias de impostos.

Assim, a despesa fiscal de 1995 respeitante a IRS atingiu 25,2 milhões de contos, enquanto os valores referentes a IRC foram de 61,2 milhões de contos. Mas é no IA que os valores estimados mais diferem da previsão inicial, já que, dos 15 milhões previstos em 1995, passou-se para um valor estimado de 5 milhões em 1997.

Comparando as previsões apresentadas no relatório do Orçamento para 1995 com as estimativas indicadas em relatórios posteriores, conclui-se que a previsão de 130 milhões de contos coincide com a receita cessante efectiva, resultante da concessão de benefícios fiscais.

6. Défice orçamental e dívida pública

O défice global da administração central e segurança social entre as receitas e as despesas líquidas de amortizações da dívida ascendeu a 661,8 milhões de contos, correspondente a 4,1% do PIB, menos 0,8% do que o registado em 1994.

O défice de 1995 foi inferior em 147 milhões relativamente ao do ano anterior (— 8,2%), em 254,2 milhões de contos em relação ao valor previsto no orçamento inicial (916 milhões de contos) e inferior em 115,4 milhões de contos, quando comparado com o orçamento final depois das alterações introduzidas pela Lei n°. 92-A/95, de 28 de Dezembro (777,2 milhões de contos).

Durante o ano de 1995, os pagamentos de encargos com a dívida atingiram 2605,4 milhões de contos (+ 638,1 milhões, isto é, + 32,4% que em 1994). Esta evolução deveu-se principalmente ao aumento verificado no montante correspondente às amortizações (+ 615,4 milhões), devido ao volume de reembolsos de empréstimos contraídos em anos anteriores. Por outro lado, as despesas orçamentais com juros sofreram um ligeiro acréscimo de 25,5 milhões (+ 3,4%), invertendo-se a tendência verificada em 1993 e 1994.

O montante total da dívida efectiva atingiu no final de 1995 o montante de 11 517,5 milhões de contos (+ 1314,1 milhões que em 1994), sendo a dívida directa efectiva de 10 566,1 milhões (+ 1038,6 milhões que em 1994) e a dívida garantida de 951,4 milhões (+ 257,5 milhões que em 1994).

O saldo da dívida interna directa aumentou 580,2 milhões relativamente a 1994 (+ 7%), enquanto o saldo da dívida externa directa aumentou 458,4 milhões relativamente a 1994 (+ 33%).

No aumento do saldo da dívida interna directa pesou fortemente o aumento nos amortizáveis internos (+ 295,2 milhões), bem como o aumento nos certificados de aforro (+ 270,8 milhões).

No que se refere ao aumento da dívida externa directa, a evolução relativamente a 1994 resultou essencialmente do aumento das emissões na ordem externa, uma vez que a evolução cambial em termos líquidos se revelou bastante favorável (— 42,7 milhões de contos).

O acréscimo global do endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento foi de 819,1 milhões de contos (sendo que o défice orçamental se cifrou em 661,8 milhões), valor que resulta da diferença entre os aumentos e diminuições registados, incluindo estas últimas 123,9 milhões de contos de amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), como aplicação das receitas das operações de reprivatização.

Uma vez que o limite estabelecido pelo artigo 74°., n°. 1, da Lei do Orçamento para 1995, com a alteração introduzida pela Lei n°. 92-A/95, de 28 de Dezembro, se cifrou em 824 milhões de contos, verifica-se que o mesmo foi respeitado.

7. Aplicação das receitas das privatizações

Em 1995 foi arrecadada como produto da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado a verba de 144 milhões de contos, que foi integralmente transferida para o FRDP, conforme estabelece a Lei n°. 11/90, de 5 de Abril (Lei Quadro das Privatizações).

A execução ornamental foi consideravelmente superior à do ano anterior, situando-se em 74% do orçamentado, o que representa a melhor taxa de execução dos últimos cinco anos.

Tal como já se verificara em anos anteriores, o FRDP aplicou em finalidades distintas das que estão previstas na lei, designadamente em "Despesas com privatizações" e "Despesas com aquisições de títulos", cerca de 118,9 mil contos.

As aplicações em "Anulação de dívida pública" (117,7 milhões de contos) e "Aumentos de capital" (57,8 milhões) enquadram-se nas finalidades constantes do artigo 16°. da Lei n°. 11/90.

Para além disso, o montante aplicado na realização de aumentos de capital respeita o limite de 60% do total das receitas provenientes de aliena-

ções realizadas durante o ano, fixado pela Resolução do Conselho de Ministros nº. 55/93, de 22 de Julho.

À receita transferida do Orçamento para o FRDP há que acrescentar os juros recebidos de aplicações financeiras de títulos em carteira (2 milhões de contos) e de empréstimos concedidos pelo Fundo (8,2 milhões de contos), daí resultando uma receita total de 154,3 milhões de contos.

8. Conta da segurança social

O orçamento da segurança social para 1995 foi aprovado no âmbito da Lei nº. 39-B/94, de 27 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado, e consta do mapa IX anexo àquela lei.

A Lei nº. 92-A/95, de 28 de Dezembro, que aprovou um orçamento suplementar ao Orçamento do Estado para 1995, compreende alterações ao orçamento da segurança social para 1995, apenas no que diz respeito ao mapa IX específico do sector.

O decreto-lei de execução orçamental, publicado em 2 de Março, remeteu para diploma autónomo a execução do orçamento da segurança social. Porém, este diploma, o Decreto-Lei nº. 189/95, só veio a ser publicado em 27 de Julho de 1995, decorrendo, assim, um período superior a seis meses, cuja execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para o efeito.

A situação transcrita conduz a um vazio normativo, pela publicação tardia do decreto de execução orçamental, e corresponde a uma prática que vem repetir-se de ano para ano. O Tribunal de Contas considera-a uma prática irregular, que compromete um efectivo controlo externo da execução orçamental do sistema.

As receitas da gerência de 1995 atingiram 1745,5 milhões de contos, mais 50,2 milhões (+ 3%) que as receitas previstas no orçamento. As diferenças apuradas ficaram a dever-se, no essencial, aos seguintes factos:

O orçamento não previa um saldo de gerência anterior (63,1 milhões de contos), que consta da Conta de 1995;

O desvio positivo das receitas correntes (+ 46,1 milhões de contos) ficou a dever-se ao aumento, face ao orçamento, da cobrança de contribuições (+ 30,1 milhões), de rendimentos de aplicações financeiras (+ 9,8 milhões) e de outras receitas (+ 6,2 milhões);

As contribuições estão afectadas pela diminuição em 0,75% da parte da taxa social única que corresponde às entidades

patronais, compensada em termos de receitas totais pelo IVA social;

As transferências correntes ficaram aquém do previsto (— 8,8 milhões), fundamentalmente porque não se efectuou a transferência do FESS (7 milhões de contos), enquanto as transferências de capital se quedaram em 68,5% do orçamentado, pelo facto das transferências do FSE terem sido inferiores à previsão em 37,4 milhões de contos (— 31,6%).

A execução orçamental das despesas atingiu 1633 milhões de contos, menos 62,3 milhões (3,7%) que o valor orçamentado. As despesas correntes apresentaram uma execução de 99,2%, com um desvio negativo de 11,7 milhões de contos face ao orçamento.

Também se observaram desvios negativos em relação ao orçamentado nas despesas de capital (— 4,1%), nas transferências correntes 2%) e nas transferências de capital (— 34,2%).

Por outro lado, as despesas aumentaram em relação a 1994 cerca de 133,2 milhões de contos (+ 8,9%).

O total das contribuições declaradas pelos contribuintes atingiu, em 1995, o montante de 1197,9 milhões de contos. No entanto, os créditos correspondentes a contribuições declaradas no ano ascenderam a 1112,3 milhões de contos, ficando, assim, por cobrar 85,6 milhões de contos.

O Tribunal de Contas assinala que as contribuições cobradas relativas a anos anteriores evidenciam um aumento substancial devido ao contrato de cessão de crédito celebrado entre a segurança social e a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) no total de 180 milhões de contos.

As contribuições em dívida à segurança social atingiram, em 31 de Dezembro de 1995, 338,5 milhões de contos, contra 377,3 milhões de contos registados no final do ano anterior, observando-se, assim, um decréscimo de 38,8 milhões de contos (— 10,3%) na dívida existente um ano antes.

O parecer do Tribunal de Contas constata "a ineficácia da Administração não só na recuperação dos seus créditos, mas também na permissividade da prevaricação dos actos ilícitos e na tolerância das dívidas menores por saneamento financeiro das contas das instituições. Urge impor celeridade na análise, acompanhamento e fiscalização das situações, a fim de evitar terapias que, não beneficiando a Administração, premeiam ou beneficiam os contribuintes faltosos".

9. Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado

O parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado do ano económico de 1995 foi publicado no suplemento ao *Diário da República*, 2ª. Série, nº. 19, de 23 de Janeiro de 1998.

Palácio de São Bento, 15 de Outubro de 1997. — O Deputado Relator, *Rui Rio*. — O Vice-Presidente da Comissão, *Henrique Neto*.

Nota. – O relatório foi aprovado por unanimidade

CONTA GERAL DO ESTADO

Resoluções:

Conta Geral do Estado do Ano de 1994
Conta Geral do Estado do Ano de 1995

RESOLUÇÃO

CONTA GERAL DO ESTADO DO ANO DE 1994

A Assembleia da República resolve, nos termos dos artigos 107°, alínea d), e 166°, n° 5, da Constituição, aprovar a Conta Geral do Estado de 1994.

Aprovado em 22 de Abril de 1998.

O Presidente da Assembleia da República, António de Almeida Santos.

RESOLUÇÃO

CONTA GERAL DO ESTADO DO ANO DE 1995

A Assembleia da República resolve, nos termos dos artigos 107°, 162°, alínea d), e 166°, n° 5, da Constituição, aprovar a Conta Geral do Estado de 1995.

Aprovada em 22 de Abril de 1998.

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 Nº 7/95

ACESSO NA CARREIRA - ACÓRDÃO DE FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA - HABILITAÇÃO LEGAL - PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR - REGULARIZAÇÃO DE PESSOAL - OPOSIÇÃO DE JULGADOS

SUMÁRIO:

"De acordo com o disposto no artº 2º nº 1 e 2 do Decreto-Lei nº 413/91, de 19 de Outubro, o pessoal dos municípios pode ser regularizado em lugares de acesso, independentemente de possuir as habilitações legais necessárias, desde que se mostrem preenchidos os requisitos e respeitados os condicionalismos aí previstos. O pessoal assim regularizado só pode ser promovido na respectiva carreira desde que seja possuidor das habilitações literárias e demais requisitos exigidos, conforme o disposto no artigo 5º nº 4 do mesmo diploma legal".

Conselheiro Relator
José Luís Pinto Almeida

Processo nº 186/94
Sessão de 1998.04.29

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 7/95
ACÓRDÃO Nº 1/98/ABR/29 - PG

Acordam em Plenário Geral do Tribunal de Contas.

1. O Senhor Presidente da Câmara Municipal do Barreiro interpôs, ao abrigo do disposto no artº 6º e seguintes da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, recurso extraordinário do acórdão proferido por este Tribunal, em Plenário da 1ª. Secção de 13 de Dezembro de 1994, nos autos de reclamação nº 186/94, que os julgou improcedentes e confirmou a Decisão nº 4652/94 proferida em 30 de Agosto do mesmo ano no processo nº 67495/94, por oposição com o acórdão nº 125/93, que concedeu o visto aos processos nºs 13559/93 e 13560/93.

A questão controvertida, segundo o recorrente, consiste em saber se, ao abrigo do Decreto-Lei nº 413/91, de 19 de Outubro, é possível regularizar um provimento em lugar de acesso quando o interessado não tiver as habilitações legalmente exigíveis, embora tenha o tempo de serviço necessário para atingir a categoria de acesso em que se encontra posicionado.

2. Admitido o recurso, foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, que, por entender existir, efectivamente, conflito de jurisprudência entre as referidas decisões, emitiu parecer no sentido de que o mesmo deveria ser resolvido por acórdão para a fixação de jurisprudência obrigatória tendo, para o efeito apresentado uma proposta de redacção.

Entretanto, na pendência do presente recurso, o Plenário Geral aprovou o Acórdão nº 6/96, lavrado no Recurso Extraordinário nº 9/95 e publicado no Diário da República, I Série B, de 24 de Julho de 1996 que fixou jurisprudência obrigatória sobre a questão controvertida que aqui se coloca.

Por este motivo o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto renunciou ao recurso por ter perdido utilidade a sua interposição.

Desta posição foi notificado o Recorrente que manteve o recurso e pediu, em consequência, a concessão do visto à regularização em causa.

Foram de novo os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer, defendendo agora que, por via do Acórdão nº 6/96, ficou prejudicada a questão da uniformização da jurisprudência, devendo tão só resolver-se o caso concreto do Acórdão recorrido à luz da jurisprudência obrigatória entretanto aprovada.

3. Corridos que foram os restantes vistos legais, cumpre, agora, decidir.

Na verdade, durante a pendência deste recurso foi, como já se referiu, fixada jurisprudência obrigatória pelo Plenário deste Tribunal, através do Acórdão nº 6/96, lavrado no Recurso Extraordinário nº 9/95, nos seguintes termos:

"De acordo com o disposto no artº 2º nº 1 e 2 do Decreto-Lei nº 413/91, de 19 de Outubro, o pessoal dos municípios pode ser regula-

rizado em lugares de acesso, independentemente de possuir as habilitações legais necessárias, desde que se mostrem preenchidos os requisitos e respeitados os condicionalismos aí previstos.

O pessoal assim regularizado só pode ser promovido na respectiva carreira desde que seja possuidor das habilitações literárias e demais requisitos exigidos, conforme o disposto no artigo 5 nº 4 do mesmo diploma legal".

Assim, o objecto essencial do presente recurso ficou prejudicado com a fixação da jurisprudência obrigatória acabada de transcrever, já que a questão fundamental a resolver é de todo idêntica à decidida no Recurso Extraordinário nº 9/95.

Em situações como esta tem o Plenário entendido, de forma pacífica e uniforme (Recursos Extraordinários nºs 6/95, 10/95, 12/95 e 13/95) que, nos Recursos Extraordinários onde se reconheça ter a questão de fundo a resolver sido já resolvida em Acórdão anterior de fixação de jurisprudência, se opera, quanto a esta, uma redução do seu objecto, devendo o caso concreto do Acórdão recorrido ser decidido de acordo com a jurisprudência obrigatória já aprovada.

4. Continuando a perfilhar-se tal entendimento, por tudo quanto antes se expôs, deve, pois, concluir-se que a pretensão de fixação de jurisprudência formulada nos presentes autos se encontra prejudicada pelo acórdão lavrado no Recurso Extraordinário nº 9/95 (Acórdão nº 6/96).

Resta agora aplicar ao caso concreto decidido no acórdão recorrido, tirado nos autos de reclamação nº 186/94, a jurisprudência fixada e daí extrair a necessária consequência.

Ora, nestes autos de reclamação, que reapreciaram a Decisão nº 4652/94, foi confirmada a recusa de visto ao despacho de regularização de Idalécio das Pedras Paquete como técnico superior de informática de 1ª classe do quadro de pessoal da Câmara Municipal do Barreiro precisamente com o fundamento de que este não possuía as habilitações legalmente exigidas para o efeito.
Porém, de acordo com o Assento formulado no Recurso Extraordinário nº 9/95 a ausência das habilitações legais exigidas não é impeditiva da regularização em lugar de acesso, pelo que é legal o despacho de regularização acima referido.

5. Nestes termos e atento o exposto, acorda-se em Plenário Geral do Tribunal de Contas:

a) considerar prejudicada a questão relativa à formulação de jurisprudência obrigatória face ao conteúdo do Acórdão nº 6/96, lavrado no Recurso Extraordinário nº 9/95 e publicado no Diário da República, I Série B, de 24 de Julho de 1996;

b) revogar o acórdão proferido nos Autos de Reclamação nº 186/94 que confirmou a recusa de visto constante da Decisão nº 4652/94 (processo de visto nº 67945/94), por aplicação da jurisprudência fixada com carácter obrigatório pelo referido Acórdão nº 6/96;

c) e, em consequência, conceder o visto ao despacho de regularização da situação de Idalécio das Pedras Paquete como técnico superior de informática de 1ª classe do quadro de pessoal da Câmara Municipal do Barreiro.

Emolumentos pelo Visto.
Diligências legais.

Lisboa, 29 de Abril de 1998.

Cons. Presidente Alfredo José de Sousa

Cons. Pinto Almeida

Cons. Morais Antunes

Cons. Freitas Pereira

Cons. Duarte Calheiros

Cons. Mira Crespo

Cons. Peixe Pelica

Cons. Pestana Gouveia

Cons. Fernandes Neto

Cons. Pinto Ribeiro

Cons. Lopes de Almeida

Cons. Ribeiro Gonçalves

Cons. Menéres Barbosa

Cons. Oliveira Moita

Cons. Carlos Moreno

Cons. Alves Cardoso

Cons. Faustino de Sousa

Cons. Marques Ferreira

Cons. Alves de Melo

(Procurador-Geral Adjunto: Dr. Lobo Ferreira)

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA E CONCOMITANTE

(1ª SECÇÃO)

RECURSO DE INDEFERIMENTO LIMINAR Nº 2-IL/93

CONTAGEM DO PRAZO - EXTEMPORANEIDADE - INDEFERIMENTO LIMINAR - RATIFICAÇÃO - RECURSOS

SUMÁRIO:

1. A ratificação, para a sua plena eficácia, necessita de ser realizada dentro de certo prazo.
2. Perante uma interposição de recurso de uma decisão já proferida pelo Tribunal, na versão ao tempo em vigor, o prazo seria de 30 dias (artigo 2º nº 2 da Lei 8/82).

O Conselheiro Relator
Alfredo Menéres Barbosa — Sessão de 1998.04.28

RECURSO Nº 2-IL/93 - (Autos de Reclamação nº 71/93)
(Artº 4º nº 2 da Lei nº 8/82 de 26 de Maio)

ACÓRDÃO Nº /98/Abr28-1ª S/PL

1.

Por decisão proferida em sessão diária de visto de 27 de Janeiro de 1993, o Tribunal de Contas recusou o visto à nomeação de Maria de Lourdes Domingos Carioca e Cristina Maria Seguro Sêco como arquitectas paisagísticas de 2ª classe do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Sintra.

Inconformado com a decisão, veio o Senhor Presidente da Câmara pedir a sua reapreciação, ao abrigo do disposto no artº 1º e seguintes da Lei nº 8/82, de 26 de Maio, fazendo-o por ofício assinado por um vereador *"por delegação de competência do Presidente da Câmara"*.

Por despacho de 1 de Abril de 1993 foi o pedido indeferido, com o fundamento de a lei não permitir a delegação de poderes do Presidente da Câmara de subscrever as petições da reclamação.

Inconformado com a decisão, dela veio interpor recurso o Senhor Presidente da Câmara em causa, na parte em que a mesma não procedeu à marcação de um prazo para a apresentação de nova petição. E, na mesma altura, fez juntar ao processo nova petição, desta vez por si subscrita.

De novo foram os autos conclusos ao Senhor Conselheiro Relator, o qual manteve a anterior decisão de indeferimento liminar, considerando extemporânea a apresentação de nova petição.

Redistribuído o processo, a fim de ser submetido a julgamento o recurso sobre o indeferimento liminar do pedido inicial, foram os autos com vista ao Exmº representante do Ministério Público junto deste Tribunal, que foi de parecer que o mesmo pedido não deveria merecer provimento.

Corridos os restantes vistos legais, cumpre, agora, decidir.

2.

Conforme acima já ficou referido, o pedido reapreciatório inicial foi indeferido com o fundamento de que o seu subscritor não possuía legitimidade para o deduzir, uma vez que o poder para o fazer – reconhecido também por este Tribunal aos Presidentes das Câmaras Municipais – não era susceptível de delegação.

Ao mesmo tempo, no despacho de indeferimento logo se referia não ser já o acto susceptível de rectificação, nem de ser praticado "ex novo", por, entretanto se ter esgotado o prazo para o fazer.

O Senhor Presidente da Câmara, conformando-se com a decisão relativa ao primeiro dos referidos pontos, não se conformou, no entanto, com a decisão do segundo, alegando que deveria ter sido fixado um prazo para a apresentação de nova petição, tal como o prevê o artº 477º nº 1, *"in fine"*, do Código de Processo Civil. E mesmo que se entendesse – alega ainda o reclamante – tratar-se de verdadeiro e próprio despacho de indeferimento liminar, disporia ainda o nº 1 do artº 476º do Código de Processo Civil que, nessa situação, poderia ainda o autor *"apresentar outra petição dentro de cinco dias contados da notificação do despacho de indeferimento"*, considerando-se proposta a petição na data em que a mesma tiver dado entrada na Secretaria, o que salvaguardaria a apresentação do pedido de reapreciação dentro do prazo legalmente previsto.

Nesta ordem de ideias, desde logo juntou nova petição devidamente corrigida, já que por si próprio assinada.

Conforme também já acima ficou referido, o Exmº Conselheiro Relator manteve a sua anterior decisão, por continuar a entender ser já extemporânea a apresentação de nova petição, uma vez que já se encontrava esgotado o prazo para a formulação do pedido de reapreciação estipulado no artº 2º nº 2 da citada Lei nº 8/82.

Por seu lado, o Ministério Público, salientando que o objecto do recurso se prende com a definição do espaço temporal em que pode ocorrer a ratificação de um acto ferido do vício de incompetência ou praticar *"ex novo"* esse mesmo acto, sustenta que tal só poderá ocorrer no espaço temporal definido pelo artº 141º, nº 1 do Código de Procedimento Administrativo (C.P.A.), *"ex vi"* do artº 137º do mesmo diploma. E para a apresentação de um pedido *"ex novo"* já o prazo para o fazer se encontrava esgotado à data da apresentação da nova petição subscrita pelo Senhor Presidente da Câmara.

Como resolver?

3.

Conforme se refere na decisão proferida no Recurso nº 3-IL/92 (Auto de Reclamação nº 140/92), *"a ratificação, significando a confirmação pelo órgão competente dum acto invalido anteriormente praticado, necessita, para a sua plena eficácia, de ser realizado dentro de certo prazo (v.g. Marcelo Caetano, in Manual I/pág. 560).*

Mas que prazo?

Por força do estatuído no artº 137º nº 2 do Código de Procedimento Administrativo, são aplicáveis à rectificação as regras de tempestividade próprias de revogação.

Ora, como o artº 141º do mesmo Código refere que a revogação deve processar dentro do prazo do respectivo recurso contencioso, tudo parecia indicar que o prazo para a rectificação fosse esse mesmo.

Será, porém, assim quando o acto não for susceptível de recurso?

Claramente que não. Então, qual o prazo?

O prazo – parece se a resposta – só poderá ser o que valer para a própria prática do acto."

Com efeito, o que está aqui em causa é a necessidade de a Administração praticar validamente um acto – a interposição de recurso de uma decisão do Tribunal dentro de um determinado prazo, que, no caso, era de 30 dias (artº 2º nº 2 da Lei nº 8/89).

Findo esse prazo – fica esgotada para a Administração a possibilidade de praticar o acto.

Assim, se o acto tiver sido praticado inicialmente de uma forma incorrecta que permita considerá-lo inválido, a sua ratificação, na falta de outra disposição legal aplicável – cuja existência se desconhece – terá de ocorrer dentro desse mesmo prazo.

A aplicação ao caso, como o recorrente pretende, do disposto nos artºs. 476º nº 1 ou 477º do Código de Processo Civil, na versão ao tempo em vigor, carece de fundamento: é que essas disposições aplicam-se à petição inicial deficiente e, no caso, estamos perante uma interposição de recusrso de uma decisão já proferida pelo Tribunal. Ora, para tal situação não prevê o Código de Processo Civil qualquer disposição paralela.

Em conclusão

Em face do que ficou exposto, acordam os Juízes deste Tribunal, em Plenário da 1ª Secção, em negar provimento ao recurso, mantendo-se o despacho recorrido.

Não são devidos emolumentos – artº nº 3 do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Comunicações necessárias.

Lisboa, 28 de Abril de 1998.

Cons. Presidente Alfredo José de Sousa

Cons. Relator: Menéres Barbosa

Cons. Pinto Almeida

Cons. Morais Antunes

Cons. Ribeiro Gonçalves

Procurador Geral - Adjunto Dr. Amável Dias Raposo

RECURSO ORDINÁRIO Nº 16/98

CARREIRA DOCENTE UNIVERSITÁRIA - ASSISTENTE UNIVERSITÁRIO - CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO

SUMÁRIO:

I A lei - artº 26º, nºs 1 e 2 do Decreto-Lei nº 448/79 de 13 de Novembro (Estatuto da Carreira Docente Universitária), com a alteração introduzida pela Lei nº 19/80 de 16 de Julho quanto do nº 1 - impõe um limite temporal para a contratação de assistentes.

II O serviço prestado pelos assistentes numa escola não conta, quando contratados por escola diferente, para o referido limite temporal, tendo em conta o disposto no artº 1º Do Decreto-Lei nº 444/76 de 4 de Junho e os princípios gerais de direito.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº 80864/97
Sessão de 1998.06.09

RECURSO ORDINÁRIO Nº 16/98
ACÓRDÃO Nº 47/98

I - RELATÓRIO

Por este Tribunal foi proferido, em 17 de Fevereiro de 1998, o acórdão de Subsecção nº 31/98, do seguinte teor:

"A Universidade Aveiro, através do respectivo Administrador, remeteu para visto deste Tribunal o ***contrato administrativo de provimento*** *celebrado com* ***Carlos Manuel Ferreira Morais****, como* ***assistente*** *daquela Universidade.*

1. Para a decisão do processo, e de acordo com os documentos que o instruem, há que considerar os seguintes factos:

   - A celebração do contrato foi antecedida de um procedimento de recrutamento para várias áreas, entre elas a de Estudos Clássicos, com anúncios publicados em três jornais de expansão nacional entre os dias 7 e 10 de Maio de 1997;

   - Os anúncios referidos não faziam menção do número de candidatos a contratar como assistentes na área de Estudos Clássicos, ao contrário do que acontecia relativamente a outras áreas, dos mesmos constantes;

   - À contratação na referida área apresentaram-se seis candidatos, tendo o interessado sido graduado em primeiro lugar (acta nº 2 do júri, de 11 de Julho de 1997);

     Sob proposta do Administrador da Universidade o Reitor, por seu despacho de 18/07/97, autorizou a celebração do contrato em apreço, por urgente conveniência de serviço com efeitos a partir de 10/09/97 e com o prazo de validade de seis anos prorrogável por um biénio;

   - O Contrato foi celebrado em 18/09/97 nos termos propostos, antes referidos.

2. Da análise do processo, em particular da nota biográfica do interessado (elaborada na Repartição de Pessoal da mesma Universidade), conclui-se que o ora contratado percorreu o seguinte trajecto no exercício de funções docentes, sempre na Universidade de Aveiro:

   - De 06/04/83 a 14/10/87 contratado como Assistente Estagiário, além do quadro, do 2º grupo (Línguas e Literaturas Românticas) da 1ª secção (Línguas e Literaturas) – aproximadamente quatro anos e meio;

   - De 15/10/87 a 11/04/89 contratado como Assistente Convidado, além do quadro de pessoal docente – aproximadamente um ano e meio;

- De 12/04/89 a 11/04/97 contratado como Assistente, além do quadro, do 2º grupo (Línguas e Literaturas Românticas), da 1.ª secção (Línguas e Literaturas) – oito anos;

- De 12/04/97 até à celebração do presente contrato, contratado como Assistente Convidado, além do quadro, do pessoal docente.

3. O recrutamento de Assistentes da carreira docente universitária encontra-se fundamentalmente regulado no Estatuto da Carreira Docente Universitária, aprovado pela Lei nº 19/80, de 16 de Julho e sucessivamente alterado pelos Decretos-lei nºs 316/83, de 2 de Julho, 381/85, de 27 de Setembro, 392/86, de 22 de Novembro e 145/87, de 24 de Março.

Releva particularmente, para o caso em apreço, o artº 26º (redacção dada pelo D.L. nº 381/85, de 27 de Setembro) que, sob a epígrafe "Provimento de assistentes" dispõe:

> *"1 - Os assistentes são providos por um período de seis anos, prorrogável por um biénio.*
> *2 - A prorrogação só pode ser autorizada mediante proposta fundamentada do conselho científico, baseada em relatório do professor responsável pela disciplina, grupo de disciplinas ou departamento respectivo, e desde que o assistente tenha em fase adiantada de realização o trabalho de investigação conducente à elaboração da dissertação de doutoramento.*
> *3 - .....".*

4. Do que se deixou referenciado no anterior número dois constata-se que o interessado excedeu já, como assistente (Assistente e Assistente Convidado), os oito anos de actividade docente permitidos pela disposição legal atrás citada.
E considerando apenas, como será correcto fazê-lo, o exercício de actividade docente como Assistente, o interessado esgotou o prazo legalmente fixado (oito anos) no período de 12/04/89 a 11/04/97.
Nestes termos o provimento (contrato administrativo de provimento) como Assistente não tem suporte legal por faltar ao interessado um requisito essencial, qual seja o de dispor de tempo legal de utilização no exercício de funções docentes na referida categoria.

5. A falta de requisitos essenciais, por força das disposições conjugadas dos artºs 185º, nº 2 e 133º, nº1, ambos do Código do Procedimento Administrativo, acarreta a nulidade do contrato, que é, por sua vez, fundamento de recusa do visto, nos termos da al. a) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 97/98, de 26 de Agosto.
Assim, pelos fundamentos exposto, acorda-se em Subsecção da 1ª Secção em recusar o visto ao aludido contrato."

1. Não se conformou com o mesmo o Sr. Reitor da Universidade de Aveiro, que dele interpôs o presente recurso, tendo formulado no seu requerimento as seguintes conclusões:

"1.ª A Douta Decisão de que se recorre, enferma de um manifesto erro sobre os pressupostos de facto em que assenta, porquanto o tempo de serviço prestado pelo contratado até ao início do presente contrato teve lugar na Universidade do ***Porto****, e não nesta Universidade de Aveiro, como resulta inequivocamente da análise do processo e, particularmente, da nota biográfica do interessado elaborada na Repartição de Pessoal desta U.A.;*

2.ª A nova relação jurídico-contratual estabelecida entre o interessado e a Universidade de Aveiro constitui uma outra relação jurídica de emprego absolutamente distinta da anteriormente estabelecida pela mesmo com a Universidade do Porto, e que durou até à celebração do presente contrato administrativo de provimento o qual foi objecto de recusa de Visto;

3.ª Pelas razões expostas nas conclusões anteriores, não se verifica a falta de tempo legal do interessado de utilização no exercício de funções docentes na categoria de Assistente da carreira docente universitária, ficando assim prejudicada por inexistente a invocação por esse Alto Tribunal da falta de um requisito essencial de provimento determinante da nulidade do contrato nos termos dos artigos 185º, nº 2 e 133º, nº 1 do C.P.A. e, por consequência fundamento da recusa do Visto nos termos da al. a) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

Termos em que, a final, se requer a Vossa Excelência, Senhor Presidente, e aos Excelentíssimos Conselheiros desse Alto Tribunal que, dando provimento ao presente Recurso, seja modificada a Decisão de que se recorre, alterando-a no sentido da concessão do Visto ao contrato administrativo de provimento em análise por ser

Legal e de Justiça"

2. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais, tendo o Digno Procurador Geral Adjunto emitido douto parecer do seguinte teor:

"Vem o presente recurso interposto do douto acórdão da 1ª Secção do Tribunal de Contas, junto a fls. 15 a 17, cujo teor se dá por inteiramente reproduzido, do que **recusou a concessão de visto** à nomeação de Carlos Manuel Ferreira Morais no processo 80864/97 da 2ª Contadoria do Visto.

Tal recusa de visto fundou-se em **nulidade** do contrato, nos termos conjugados do disposto nos arts. 185°, n° 2 e 133°, n° 1 do Código do Procedimento Administrativo e no art. 44°, n° 3, al. a) da Lei n° 98/97, de 26/8, por falta de um requisito essencial ao interessado.

No caso em apreço, este requisito, cuja falta seria geradora de nulidade, consiste no facto de esse interessado ter já esgotado o prazo de oito anos legalmente fixado para o provimento como assistente.

Inconformado com esta douta decisão, interpõe recurso o Ex.mo Reitor da Universidade de Aveiro, conforme douta alegação de fls. 3 a 10, cujo teor igualmente se dá por reproduzido.

Argumenta, em resumo, no sentido da concessão do visto, que o douto acórdão enferma de um erro de facto, ao considerar que o interessado **sempre** exerceu funções docentes na Universidade de Aveiro, quando o certo é que as exerceu na Universidade do Porto.

Assim sendo, há uma nova relação jurídico-contratual entre a pessoa a contratar e a Universidade de Aveiro, perfeitamente distinta da anterior com a Universidade do Porto, pelo que fica prejudicada a invocação da falta de requisito essencial de provimento, devendo, em consequência, ser concedido o visto.

E, na realidade, pese todo o respeito, que é o máximo, pela douta decisão recorrida, parece ao Ministério Público que assiste razão ao recorrente.

Com efeito, estabelece a norma do art. 26° da Lei n° 19/80, de 16/7, que "**os assistentes são providos por um período de seis anos, prorrogável por um biénio**", sem fazer qualquer referência ao facto de tais fun-

ções serem prestadas num só ou em vários estabelecimentos de ensino superior.

Esta disposição vem na sequência do disposto no anterior Estatuto da Carreira Docente Universitária, regulado pelo Dec.Lei nº 132/70, de 30/3, que no seu art. 15º dizia que "**os assistentes são providos mediante contrato trienal renovável por igual período**". A mesma disposição, embora com um limite temporal diferente.

Parece claro que a lei, então como agora, pretende uma evolução do docente na carreira universitária, de forma a não permitir uma acomodação e estagnação de conhecimentos, que o leve a patamares sucessivamente mais elevados, como seja o doutoramento.

É o que resulta com clareza dos nº 2 e 3 dos citados arts. 15º e 26º, respectivamente.

Porém, como se disse, a lei nada diz quanto ao facto de o assistente, esgotado o prazo legal, vir a concorrer a idêntico lugar em Universidade diferente.

A questão colocou-se na vigência do anterior Estatuto, com a criação de novas Universidades e a necessidade de terem docentes próprios, por elas escolhidos e com experiência.

Por isso, veio a ser então publicado o Dec.Lei nº 444/76, de 4/6, que, no art 1º estabelece que "**o tempo de serviço prestado pelos docentes do ensino superior, como assistentes, numa escola não conta, para efeitos do indicado no artigo 15º do Decreto-Lei nº 132/70, de 30 de Março, quando contratados por escola diferente**".

Esta solução, afinal a interpretação que o próprio legislador vem fazer da Lei face às circunstâncias então surgidas e que hoje se mantêm, continua a ser válida perante o actual Estatuto e a norma do art. 26º atrás invocada.

Este Estatuto não contém norma revogatória específica, nem dele resulta outra norma ou intenção do legislador de agora perfilhar um diverso entendimento; a interpretação autêntica do Dec-Lei nº 444/76 permanece actual e de acordo com as soluções legais em vigor.

Além de que a possibilidade do interessado concorrer a novo lugar de assistente em outra Universidade em nada contraria as normas legais para os concursos públicos, nem torna tais procedimentos injustos ou desconformes ao direito.

O interessado apresentou-se a concurso externo, em perfeita igualdade de circunstâncias com os demais candidatos e sujeito às mesmas regras. A classificação que obteve foi dependente exclusivamente do mérito relativo de cada um.

Houve inteiro respeito por todas as normas legais e pelo princípio constitucional da igualdade de oportunidades no acesso à função pública, resultando do processo que o facto de ter exercido as funções docentes na Universidade do Porto tenha sido determinante da nomeação.

O contrário, ou seja, a impossibilidade de concorrer ao lugar de assistente em Universidade diferente daquela em que anteriormente leccionou, é que seria violador de normas legais e constitucionais de direito ao trabalho, por impedir que alguém alguma vez mais pudesse dar aulas, esgotado o período de oito anos fixado no art. 26º da Lei nº 19/80, assim o inibindo de aceder à função pública em igualdade de circunstâncias com qualquer outro cidadão possuidor das habilitações indispensáveis para o efeito.

Há, portanto uma nova relação jurídico-contratual diversa da anterior e que esta não pode influenciar, quer por envolver diferentes sujeitos jurídicos, quer por a Lei o não permitir.

Por todo o exposto, o Ministério Público é de parecer, manifestando concordância com as conclusões do recorrente e pelas demais razões explanadas acima, que **o recurso merece provimento** e que, em consequência, deve a douto decisão recorrida ser revogada e substituída por outra que conceda o visto ao contrato de provimento em apreço, por ser de **Justiça**."

II - OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. O acto sujeito a fiscalização prévia é o contrato administrativo de provimento celebrado em 18 de Setembro de 1997 e com efeitos a partir de 1 de Outubro de 1997 devido à urgente conveniência de serviço, entre a Universidade de Aveiro e o interessado Carlos Manuel Ferreira Morais, como assistente daquela Universidade, pelo período de seis anos, prorrogável por um biénio.

2. Da nota biográfica do interessado junta ao processo consta que o mesmo tem exercido funções docentes na Universidade do Porto, desde 22 de Abril de 1983, como assistente estagiário, assistente convidado, assistente e novamente assistente convidado.

3. Antes do contrato ora sujeito a fiscalização prévia (supra em 1.) o interessado nunca exerceu funções na Universidade de Aveiro.

4. Em sessão de Subsecção, de 17 de Fevereiro de 1998, por este Tribunal, foi proferido o acórdão nº 31/98, atrás, no relatório em 1., transcrito, cujo teor aqui se dá como reproduzido, que recusou o visto ao contrato em apreço.

III - O DIREITO

Conforme resulta do que ficou dito, no acórdão recorrido, por manifesto lapso, referiu-se que o interessado já vinha exercendo funções docentes, sempre na Universidade de Aveiro, desde 1983. Ora, tais funções foram exercidas, efectivamente, mas na Universidade do Porto. Na Universidade de Aveiro o interessado, antes do contrato ora em apreciação, nunca exerceu funções docentes.

E terá sido este lapso que levou à recusa do visto ao contrato.

É certo que a lei impõe um limite temporal para a contratação dos assistentes - artº 26º, nºs 1 e 2 do Decreto-lei nº 448/79 de 13 de Novem-

bro (Estatuto da Carreira Docente Universitária), com a alteração introduzida pela Lei nº 19/80 de 16 de Julho quanto ao nº 1.

Este regime, e conforme bem assinala o Exmº Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer, vem na sequência do disposto no anterior Estatuto da Carreira Docente Universitária - Decreto-Lei nº 132/70 de 30 de Março (artº 15º) -, embora com um limite temporal diferente.

E parece claro que a lógica de tal sistema radica no facto de se considerar a carreira docente Universitária da mais alta importância, devendo ser preenchida por quantos demonstrem a mais alta capacidade pedagógica e científica, dado que a qualidade dos docentes do ensino superior é factor que afecta profundamente não só os outros níveis de ensino, mas o próprio desenvolvimento cultural e sócio-económico do País - cfr. preâmbulo do referido Decreto-lei nº 448/79.

Sendo tais exigências incompatíveis com uma acomodação ao lugar de assistente de forma que os interessados, sem qualquer avaliação subsequente, pudessem exercer tais funções por prazo indeterminado.

Estas considerações, numa primeira análise, podiam levar ao entendimento de que, mesmo que as funções sejam exercidas em Universidades diferentes, sempre haveria que respeitar o limite temporal previsto na lei.

Porém, não cremos que seja assim.

De facto e desde logo, como assinalam o recorrente e o Exmº Magistrado do Ministério Público, há que ter presente o estipulado no artº 1º do Decreto-Lei nº 444/76 de 4 de Junho, que expressamente estipula que o serviço prestado pelos assistentes numa escola não conta, quando contratados por escola diferente, para o referido limite temporal.

A referida disposição refere-se ao limite temporal indicado no artº 15º do referido Decreto-Lei nº 132/70, então em vigor.

Mas a verdade é que a mesma não foi revogada pelos diplomas subsequentes, pelo que a referência que faz ao artº 15º do Decreto-Lei nº 132/70 deve agora entender-se como feita ao artº 26º nºs 1 e 2 do De-

creto-lei nº 448/79, tendo em conta a alteração introduzida pela lei nº 19/80.

Por outro lado esta solução não contraria as exigências atrás referidas quanto à carreira docente universitária.

É que, ao concorrer a outra universidade, o assistente tem de submeter-se a concurso e por isso tem de ser avaliado.

Ora, se o respectivo júri, o considera com capacidade cientifica e pedagógica para exercer as funções, não se vê como possa ser legal e ou razoável obstar à sua contratação.

A menos que se entendesse que o interessado não podia ser opositor ao concurso.

Mas esta hipótese também não é aceitável, pois, preenchendo o candidato todos os requisitos exigidos por lei para se candidatar não se vê como é que a circunstância de possuir alguns anos de experiência profissional no sector pudesse funcionar como causa de exclusão. A menos que a lei expressamente o dissesse e não diz. E, se por absurdo o dissesse, sempre haveria de averiguar a sua conformidade com os princípios constitucionais.

Do dito resultando que o recurso procede.

IV - DECISÃO:

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em dar provimento ao recurso e, consequentemente, conceder o visto ao contrato em apreço.

Emolumentos pelo visto.

Diligências necessárias.

Lisboa, 9 de Junho de 1998

O Juiz Conselheiro Relator

Adelino Ribeiro Gonçalves

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

RECURSO ORDINÁRIO Nº 17/98

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS - CADERNO DE ENCARGOS - RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO:

Recusado o visto a um contrato por se ter entendido que no mesmo não foram respeitadas certas exigências contidas no caderno de encargos, tal facto não obsta a que, se posteriormente os serviços e o adjudicatário celebrarem novo contrato em que sejam superadas tais deficiências, se conceda o visto ao novo contrato.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº 9799/98
Sessão de 1998.06.16

RECURSO ORDINÁRIO Nº 17/98

ACÓRDÃO Nº 49/98

I - RELATÓRIO

1. Por este Tribunal foi proferido, em 10 de Março de 1998, o acórdão de Subsecção nº 52/98, do seguinte teor:

"A Câmara Municipal de Oliveira do Bairro remeteu para visto deste Tribunal o contrato de prestação de serviços de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos celebrado com o consórcio Suma, S.A./Urbaser, S.A..

1. Para a decisão do processo, e de acordo com os documentos que o instruem, há que considerar os seguintes factos:

- O contrato em apreço pretende substituir um outro com o mesmo objecto a que corresponde o processo deste Tribunal com o

nº 64.095/97 e que foi recusado o visto em sessão de Subsecção de 25 de Novembro de 1997 (Acórdão nº 135/97);

- Transcrevem-se do acórdão citado os fundamentos em que então se apoiou a recusa:

"O contrato foi precedido de concurso público internacional, aberto por aviso publicado no Jornal Oficial da Comunidades Europeias, em 20 de Fevereiro de 1997, no Diário da República, em 14 do mesmo mês e ano, a ainda noutros jornais.

Nos termos do ponto 7 do respectivo caderno de encargos o adjudicatário teria de possuir instalações fixas próprias dentro dos limites do concelho de Oliveira do Bairro; por outro lado estabeleceu-se não serem admitidas propostas condicionadas e variantes (v. pontos 8 e 10 do Programa do Concurso), constituindo tais instalações um dos parâmetros da análise de factos de apreciação qualidades dos serviços e equipamentos propostos.

No entanto a adjudicação recaiu sobre um candidato que não possui instalações dentro dos limites do concelho. Acresce que, enquanto no ponto 2.3 do caderno de encargos determinava que o prazo de renovação do contrato seria de 5 anos, no contrato – artigo 3º alínea a) estipulou-se que esse prazo seria de 3 anos.

Com tais procedimentos foram violados os princípios de igualdade, imparcialidade, transparência, boa-fé e estabilidade das regras concursais – v. artigos 5º e 6º e 6º-A do Código do Procedimento Administrativo sendo ainda que a fixação da exigência de os candidatos possuírem instalações fixas próprias dentro dos limites do concelho, que posteriormente não foi respeitada na escolha do adjudicatário, foi susceptível de reduzir o número de candidatos e, portanto, de poder vir a alterar o resultado financeiro do concurso.

As ilegalidades apontadas configuram, assim a preterição de uma formalidade essencial à formação da vontade administrativa, implicando, por isso a nulidade da deliberação da adjudicação – artigo 133º nº 1 do Código do Procedimento Administrativo."

- Depois de notificado o acórdão citado foi elaborada, no Departamento Administrativo e Financeiro – Divisão Administrativa e Recursos Humanos, a Informação/Proposta nº 2/98 que interpretou o Acórdão nº 135/97 nos seguintes termos:

"(...)7 - o Dig.mo Tribunal de Contas (ACORDÃO 135/97) Recusou o visto (ao abrigo das Alíneas a) e c) do Nº 3 do Artº 44º da Lei 98/97, de 26 de Agosto) e considerou Nula a Deliberação de Adjudicação (ao abrigo do Nº 1 do Artº 133 do Decreto-Lei nº 442/91 de 15 de Novembro) efectuada pelos Órgãos Autárquicos, em 02 e 23 de Setembro de 1997, respectivamente.

8 - Porque deveria ter ficado clausulado no Contrato, que o Consórcio era obrigado a possuir Instalações fixas próprias dentro do Concelho de Oliveira do Bairro por um lado e ficar também clausulado que o Prazo de Renovação do Contrato seria de 5 anos."

- Com base nesta interpretação propunha-se que:
"9.2 - A Câmara Municipal aprove nova Adjudicação (Pré-Intenção de Adjudicação para efeitos de Audiência Prévia) ao Consórcio Suma-Serviços Urbanos e Meio Ambiente, SA e Urbaser SA, pelo valor de 287.852.880$00 + IVA para a Prestação de Serviços de Recolha de Resíduos Sólidos Urbanos a Destino Final, pelo Período de 7 Anos, renovável por mais 5 anos nos termos do Caderno de Encargos e Programa de Concurso supra mencionado, devendo ainda, possuir Instalações fixas próprias dentro do Concelho de Oliveira do Bairro.

(...)

9.6 – Sejam dados poderes de outorga ao Presidente da Câmara para assinar o novo Contrato, onde conste Clausulado que:

- *O Consórcio se obriga a fixar as Instalações dentro da área do Concelho de Oliveira do Bairro.*

- *E que o Prazo de Renovação do Contrato é de 5 Anos."*

- *A Câmara acolheu esta proposta e em reunião de 27 de Janeiro de 1998 deliberou nova adjudicação ao mesmo consórcio nos termos da anterior, excepto nos dois pontos referidos (Instalações e Prazo de Renovação do Contrato);*

- *O novo contrato veio a ser celebrado em 16 de Fevereiro do corrente ano e apresenta, em relação ao anterior, basicamente duas alterações: artigo 3º alínea a), que prevê, em vez de 3, 5 anos para os períodos de renovação tácita do contrato; e artigo 9º, nº 1 que, em relação à localização das instalações, estabelece que "o segundo outorgante compromete-se e fica obrigado, nos termos da cláusula 7 do Caderno de Encargos a possuir instalações fixas próprias, dentro dos limites do Concelho de Oliveira do Bairro, ...";*

- *Em relação à segunda adjudicação, e na fase da audiência prévia a que de novo procederam , apresentaram reclamações as firmas Celpur, Lda., e Green Days, Lda., que foram, todavia, desatendidas.*

2. Pelos factos acabados de descrever constata-se que a Câmara Municipal de Oliveira do Bairro fez uma deficiente interpretação do acórdão e dos fundamentos que conduziram à recusa do visto do primeiro contrato celebrado com o mesmo consórcio.

   Considerou que a nulidade da adjudicação resultou de não ter sido clausulado a obrigatoriedade de o adjudicatário possuir instalações fixas próprias dentro do limite do Concelho, quando na realidade, e é isso que resulta do acórdão, a mesma tem origem no facto de ter sido admitido ao concurso um concorrente que não reunia as exigências do caderno de encargos, precisamente aquele a quem veio a ser adjudicado o fornecimento dos serviços em questão.

   Com este procedimento, como se refere no Acórdão nº 135/97, foram violados os princípios da igualdade, imparcialidade, transparência, boa-fé e estabilidade das regras concursais. Por um lado não foram postos num plano de igualdade todos os concorrentes e, por outro, terão sido, eventualmente, desmotivados de concorrer (ou seja, afastados do concurso) outros candidatos que estariam

nas mesmas condições do adjudicatário que pudessem oferecer, até, condições mais vantajosas do que este.

Condições mais vantajosas poderiam, eventualmente, ser também oferecidas pelos candidatos admitidos ao concurso se não fossem obrigados a possuir instalações fixas dentro dos limites do Concelho.

São estas ilegalidades que originam a nulidade da adjudicação e, consequentemente, do contrato e que não são sanáveis com a posterior aceitação pelo adjudicatário e da inclusão no contrato das exigência feitas no aviso e no Caderno de Encargos do concurso, ainda que com a manutenção do preço inicial.

3. Assim e dado que a nulidade assinalada no Acórdão nº 135/97 se mantém, bem como a possibilidade de ter sido alterado o resultado financeiro do Concurso, nos termos e ao abrigo do artigo 44º, nº 3 alíneas a) e c) da Lei 98/97, de 26 de Agosto, acorda-se em subsecção da 1ª Secção em recusar o visto ao contrato em apreço."

2. Não se conformou com o mesmo o Sr. Presidente da Câmara, que dele interpôs o presente recurso, tendo formulado no seu requerimento as seguintes conclusões:

1. *"Em primeiro lugar as ilegalidades que se assacaram ao acto ou ao contrato não são geradoras de nulidade, mas sim de mera anulabilidade.*

2. *Com efeito, quer se entenda estarem em questão a violação de princípios de direito administrativo, quer se entenda que não foi respeitada na adjudicação uma das condições impostas pelo caderno de encargos, o vício daí decorrente, que é de violação de lei e não de forma, é sempre gerador de mera anulabilidade - cfr. por todos.*

3. *Aliás, a solução seria a mesma que se vem de referir se entendêssemos que estava em questão um vício relativo à formação da vontade - Vide artºs. 240º a 257º do Código Civil.*

4. *De acordo com o que se entende ser a melhor interpretação do caderno de encargos (ponto 7) não se revela essencial (ou não se*

revela motivo de exclusão) que os concorrentes tivessem de adquirir, arrendar ou, por qualquer outra forma, possuir os terrenos necessários à instalação dos serviços antes ou concomitantemente à sua candidatura ao concurso de que se trata.

5. *os concorrentes após a adjudicação e antes de iniciarem a sua actividade é que teriam de adquirir os terrenos necessários à fixação das suas instalações dentro dos limites do concelho de Oliveira do Bairro.*

6. *Esta é a interpretação que decorre da letra do ponto 7 do caderno de encargos e foi a que foi feita pela Câmara Municipal e pelos concorrentes ao concurso em questão.*

7. *Outra interpretação não só adopta solução que se entende como não tradutora das normais exigências da lógica, como seria de molde a afastar concorrentes que não estariam dispostos a possuir, sem saber os resultados do concurso, instalações fixas no concelho de Oliveira do Bairro - as quais, como é normal, custam vários milhões de escudos. De resto, a aceitar-se tal interpretação teria o concurso sub judice ficado deserto, já que nenhuma das empresas concorrentes possui instalações dentro do Concelho de Oliveira do Bairro.*

8. *Se se interpretar o caderno de encargos de acordo com o que se vem defender, temos então que bastando o compromisso de adquirir os terrenos e vinculando-se a adjudicatária a fixar os seus "estaleiros" nos limites do concelho, o contrato está de acordo com o caderno de encargos.*

9. *Isto ainda porque, como é consabido, o acto (independentemente do vício de que padeça, a saber: vício de violação de lei ou de forma) é renovável consistindo a execução da sentença na prática de novo acto seja ele ou não de conteúdo idêntico ao primitivo desde que isento de vício que a este afectava - cfr. Ac. STA de 20.01.87 in Apêndice ao D.R. de 7 de Maio de 1993 p. 280.*

10. *Ora, se tomarmos em consideração os actos e operações realizadas e seu conteúdo, cremos bem, e o Tribunal a esta nova luz melhor julgará, que efectivamente foi executado o acórdão nº 135/97 desse Tribunal de Contas.*

Subsidiariamente

11. Se, como já se concluiu, a sanção correspondente às ilegalidades apontadas ao acto é anulabilidade e não a nulidade e se o fundamento de recusa é o constante do nº 3 al. a) do artº 44º da supra citada lei, então o Tribunal de Contas pode decidir conceder o visto ao abrigo do normativo citado em epígrafe, fazendo as recomendações que entender pertinentes com vista a suprir ou evitar irregularidades no futuro.

12. Nesta conformidade uma vez que os interesses municipais são forte e seriamente lesados com a decisão de que se recorre, solicita-se que, baixando ou não os autos, seja concedido o visto com as recomendações que se venham a considerar adequadas à situação sub judice.

Termos em que,

deve ser dado provimento ao presente recurso, com todas as consequências legais, ou, quando assim se não entenda, deve ser concedido o visto ao abrigo e nos termos do estatuído no artº 44º, nº 4 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.".

3. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais, tendo o digno Procurador-Geral Adjunto emitido douto parecer do seguinte teor:

> *"1. No âmbito do procedimento administrativo que culminou com a recusa em reapreciação, houve um 1º contrato a que foi recusado o Visto por Acórdão de 25/11/97, tirado em Subsecção (e transitado) e um 2º contrato, celebrado pelas partes tendo em vista remover as ilegalidades reconhecidas no 1º, a que foi recusado o Visto pelo douto Acórdão agora recorrido.*
>
> *O Acórdão recorrido limita-se em bom rigor a estabelecer que o 2º contrato, não havendo depurado os vícios reconhecidos ao 1º por decisão transitada, não pode ser sancionado, sob pena de, por essa forma, o Tribunal retirar a essa decisão a virtualidade que lhe é própria.*
>
> ***O que está, pois, verdadeiramente em causa é saber se a consolidação do Acórdão de 25/11/97 inibe a Autarquia de***

celebrar o 2º contrato nos termos em que foi feito, rectius, se este Tribunal caucionando o 2º contrato se coloca, contra o disposto nos artºs 666º, 671º, 673º, 677º, 497º e 498º CPC, em condições de se contradizer relativamente ao que decidiu aquando da apreciação do 1º

2. Decidida a recusa de Visto pelo Acórdão de 25/11/97, a entidade pública tinha ao seu alcance várias alternativas:

- Ou recorrer da decisão, nomeadamente invocando alguma da argumentação agora carreada para os autos: que a interpretação feita pelo Acórdão do caderno de encargos não foi correcta, que os princípios da igualdade e da estabilidade das regras concursais não foram postos em causa, que os vícios porventura subsistentes determinariam mera anulabilidade, podendo o Tribunal conceder o Visto com recomendações ao abrigo do artº 44º, 3, c) da Lei 98/97;

- Ou, acatando a decisão, anular o concurso ou celebrar novo contrato, conforme se revelasse necessário para dar guarida ao decidido.

Optando por celebrar novo contrato, a Autarquia entendeu acatar a decisão de recusa, tendo o novo contrato sido celebrado com o propósito de suprir as irregularidades de que, nos termos daquela decisão, enfermava o contrato originário.

3. E deve reconhecer-se que, ao menos em parte, esse propósito terá sido alcançado: quanto às instalações previstas no caderno de encargos como obrigatórias, a entidade adjudicatária obrigou-se a construí-las dentro dos limites do Concelho e também o prazo de renovação do contrato se mostra agora conforme ao constante do caderno de encargos.

4. Persiste, todavia a cláusula segundo a qual o adjudicatário teria de possuir instalações fixas próprias dentro dos limites do Concelho, cláusula que o Acórdão recorrido, na leitura que faz do Acórdão NOV97, interpreta no sentido de que só seriam admitidos ao concurso os concorrentes que, à respectiva data, provassem dispor delas (condicionante do acesso ao concurso) e que o ora Recorrente alega dever interpretar-se como vinculação a assumir pelo adjudicatário

aquando da adjudicação (condicionante a inserir no contrato de adjudicação).

A leitura do Acórdão de 25/11/97 deixa alguma dúvida em relação ao que foi decisivo no espírito dos julgadores para decretar a recusa.

Repare-se no parágrafo que se inicia por "Nos termos do ponto 7 do respectivo caderno de encargos (...)" e nos subsequentes. Naquele enunciam-se, sem as interpretar, cláusulas do Caderno e do Programa, sendo que, ***quanto às instalações, elas aí são referidas como exigência dirigida ao adjudicatário e não aos concorrentes como tais, o que é compatível com a interpretação que o Recorrente oferece dessa cláusula.***

Os vícios estariam, assim, em bom rigor, no que se enuncia no parágrafo subsequente que, significativamente, se inicia pelo segmento "No entanto a adjudicação recaiu (...)", ***vícios que, como se disse, foram removidos no 2º contrato.***

É certo que o Acórdão refere, a seguir, que a situação "foi susceptível de reduzir o número de candidatos e, portanto, de poder vir a alterar o resultado financeiro do concurso". Só que esta asserção tanto é compatível com a exigência de os candidatos possuírem instalações aquando da apresentação ao concurso (o que se afigura de todo em todo irrazoável e que o Recorrente diz não ter estado no espírito da Autarquia nem no dos concorrentes), como com a exigência de apenas o adjudicatário se ter de vincular a construí-las.

Decisivo neste claro-escuro é, pois, a subsumpção dos factos à lei, o que o Acórdão faz nestes termos: "as ilegalidades apontadas configuram assim a preterição de uma formalidade essencial à formação da vontade administrativa, implicando por isso a nulidade da adjudicação - artº 133º, 1 do Código do Procedimento Administrativo".

Ou seja: não é a circunstância de determinados candidatos terem sido porventura inibidos de concorrer, com consequências no resultado financeiro do concurso, em razão da controversa cláusula, que determinou a decisão da recusa, pois que, ***além de manifestamente não se estar aí perante "preterição de uma formalidade essencial", isso, como pa-***

cificamente o Tribunal vem reconhecendo, não é causa de nulidade, mas de anulabilidade, nos termos da al. c) do nº 3 do artº 44º da Lei 98/97. *A recusa terá então sido determinada por se adjudicar a obra a quem, não tendo instalações na sede do concelho, se não vinculou a construí-las e por se ter estipulado prazo de renovação do contrato desconforme ao previsto no Caderno de Encargos. Embora possa ainda aqui questionar-se se estamos perante "preterição de uma formalidade essencial à formação da vontade administrativa", o douto* Aresto assim terá concluído ao dar como assente que a vontade de contratar por parte da Administração se formou sem assegurar a vinculação do adjudicatário a cláusulas que, fazendo parte das condições de lançamento do concurso, não poderiam deixar de constar do contrato.

Em suma: ***determinante na recusa terá sido não o estipulado no Caderno de Encargos mas o não cumprimento, por falta de previsão contratual, do que nele foi previsto.***

5. Há-de em qualquer caso reconhecer-se que, não sendo isentos de ambiguidade o sentido e o alcance do Acórdão dado como não executado, prender-se o Tribunal em meras razões formais de possível violação do caso julgado é seguramente excessivo.

E se é certo que a outorga do contrato originário à margem das condições que balizaram o concurso sugere, como os Acórdãos reconhecem, violação ou risco de violação dos "princípios da igualdade, imparcialidade, transparência, boa-fé e estabilidade das regras concursais", já ***a mera exigência de que o adjudicatário ou à partida tenha ou se obrigue a adquirir instalações dentro dos limites do concelho, além de, na falta de prova de que ela foi imposta com o intuito de favorecer uns concorrentes em detrimento de outros, não ferir tais princípios, não pode ser tida, dada a natureza do concurso, como despropositada ou não proporcionada.***

Mas ainda que se entenda que além das nulidades havidas no Acórdão como razão decisiva da recusa, também esteve em causa a própria existência de cláusula, a dever vincular o adjudicatário, susceptível de desmotivar concorrentes, neste caso o Tribunal sempre poderia conceder o Visto com

a Recomendação de no futuro se evitarem cláusulas idênticas. O Tribunal não o fez porque, havendo nulidades como tal reconhecidas, não faria sentido fazê-lo. Mas removidas que foram as nulidades não está agora inibido de o fazer, pois que aí o caso julgado manifestamente já não funciona em termos de tolher a decisão do Tribunal.

Assim, corrigidas que foram no novo contrato as situações plausivelmente determinantes da recusa do contrato originário, dou parecer favorável à concessão do Visto, porventura com Recomendação ao abrigo do artº 44º, 3, c) da Lei 98/97 e dado que a exigência de o adjudicatário se vincular a dispor de instalações na área do Concelho, porventura desmotivando concorrentes, não aparece como arbitrária ou desproporcionada ou dirigida a favorecimentos ilegítimos sendo que a invocação pelo Recorrente de "serem forte e seriamente lesados" os interesses municipais também deve pesar quando se trata de fazer aplicação do nº 4 do artº 44º da Lei 98/97."

II - <u>OS FACTOS</u>

1. O acto sujeito a fiscalização prévia é o contrato de prestação de serviços de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos para destino final, no concelho de Oliveira do Bairro, celebrado por escritura pública, em 16 de Fevereiro de 1998, entre a Câmara Municipal de Oliveira do Bairro e o Consórcio entre a firma Suma, Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A., pelo valor de 287.852.880$00, sem IVA.

2. O artigo terceiro, alínea a), do contrato referido no número anterior é do seguinte teor:

"ARTIGO TERCEIRO: ----------
DO PRAZO DE VIGÊNCIA, DA RESOLUÇÃO E DA RESCISÃO. DA FORMA:----------
a) ***DO PRAZO****: O período de vigência deste Contrato será de 7 (Sete) anos e a prestação de serviço é diária de Segun*da-Feira a Sábado, inclusive, em conformidade com a proposta apresentada pelo segundo outorgante, considerando-se este período de vigência

tacitamente renovado por períodos de 5 (cinco) anos, **se no prazo de 6 (seis) meses em relação ao seu termo, nenhuma das partes manifestar por escrito a sua vontade de não o renovar**;---------"

2. Por seu turno o artigo nono, ponto 1, do mesmo contrato é do teor seguinte:

"ARTIGO NONO:----------
DOS DEVERES DO SEGUNDO OUTORGANTE:----------
DAS INSTALAÇÕES: ----------

1. DA LOCALIZAÇÃO: O segundo outorgante compromete-se e fica obrigado, nos termos da Cláusula 7 do Caderno de Encargos, A POSSUIR INSTALAÇÕES FIXAS PRÓPRIAS, DENTRO DOS LÍMITES DO CONCELHO DE OLIVEIRA DO BAIRRO, onde se incluam o parqueamento, armazém, oficinas, escritórios, vestuário, etc., de acordo com a regulamentação em vigor em matéria de segurança e higiene no trabalho; ----------".

4. O contrato foi precedido de concurso público internacional.

5. O ponto 2.3. do caderno de encargos estabelece o seguinte:

"2.3. Prazo de vigência do contrato
A presente prestação de serviços terá uma duração de 7 (sete) anos, considerando-se tacitamente renovada por períodos de 5 (cinco) anos, se no prazo de 6 (seis) meses de antecedência em relação ao seu termo, nenhuma das partes manifestar a sua vontade de não o renovar.".
O prazo começará a contar no máximo de 60 (sessenta) dias seguidos a contar da data do dia seguinte à data do visto do Tribunal de Contas.".

6. Por seu turno o ponto 7 do mesmo documento é do seguinte teor:

"7. INSTALAÇÕES
O adjudicatário terá que possuir instalações fixas próprias dentro dos limites do Concelho de Oliveira do Bairro onde se incluam o parqueamento, armazém, oficinas, escritórios, vestuário, etc., de acordo com a regulamentação em vigor de segurança e higiene no trabalho."

7. No seguimento do referido procedimento foi celebrado um primeiro contrato, em 24 de Setembro de 1997.

8. O contrato referido no número anterior foi submetido a fiscalização prévia deste Tribunal, tendo-lhe correspondido o processo nº 64.095/97, e, pelo acórdão nº 135/97 foi-lhe recusado o visto, sendo o teor integral do referido aresto o seguinte:

"O Tribunal de Contas, em sessão de Subsecção da 1ª Secção, de 25 de Novembro de 1997, examinou o processo relativo ao Contrato de "Prestação de Serviços de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos a destino final" celebrado entre a Câmara Municipal de Oliveira do Bairro e as firmas "SUMA – Serviços Urbanos e Meio Ambiente S.A. e URBASER, S.A., no valor de 287.852.880$00, acrescido de IVA.

O contrato foi precedido de concurso público internacional, aberto por aviso publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, em 20 de Fevereiro de 1997, no Diário da República em 14 do mesmo mês e ano, e ainda noutros jornais.

Nos termos do ponto 7 do respectivo caderno de encargos o adjudicatário *teria de possuir instalações fixas próprias dentro dos limites do concelho de Oliveira do Bairro: por outro lado estabeleceu-se não serem admitidas propostas condicionadas e variantes (v. pontos 8 e 10 do Programa de Concurso), constituindo tais instalações um dos parâmetros da análise de factos de apreciação qualidade dos serviços e equipamentos propostos.*

No entanto a adjudicação recaiu sobre um candidato que não possui instalações dentro dos limites do concelho. Acresce que, enquanto no ponto 2.3 do caderno de encargos determinava que o prazo de renovação do contrato seria de 5 anos, no contrato – artigo 3º alínea a) estipulou-se que esse prazo seria de 3 anos.

Com tais procedimentos foram violados os princípios de igualdade, imparcialidade, transparência, boa fé e estabilidade das regras concursais – v. artigos 5º e 6º e 6º-A do Código do Procedimento Administrativo sendo ainda que a fixação da exigência de os candidatos possuírem instalações fixas próprias dentro dos limites do concelho, que posteriormente não foi respeitada na escolha do adjudicatário, foi susceptível de reduzir o número de candidatos e, portanto, de poder alterar o resultado financeiro do concurso.

As ilegalidades apontadas configuram, assim a preterição de uma formalidade essencial à formação da vontade administrativa, implicando, por isso a nulidade da deliberação da adjudicação – artigo 133º nº 1 do Código do Procedimento Administrativo.
Assim e tendo em atenção o disposto no artigo 44º nº 3 alíneas a) e c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal decidiu recusar o visto ao contrato em apreço."

9. No seguimento do acórdão referido no número anterior e com vista a ultrapassar as deficiências apontadas, foi celebrado o contrato ora submetido a fiscalização prévia e supra referido em 1.

10. Em sessão de Subsecção, de 1 de Março de 1998, por este Tribunal, foi proferido o acórdão nº 52/98, atrás, no relatório em 1., transcrito, cujo teor aqui se dá como reproduzido, que recusou o visto ao contrato ora submetido a fiscalização prévia.

III - O DIREITO

Como salienta o Ilustre Magistrado do Ministério Público, no seu bem elaborado parecer, a questão fundamental que se põe neste recurso prende-se com a interpretação do acórdão nº 135/97 de 25 de Novembro de 1997, quanto a saber o que terá sido determinante na decisão proferida.

Por sua vez esta questão prende-se com a interpretação do ponto 7. do caderno de encargos, atrás, na descrição dos factos, transcrito em 6.

A Câmara e os concorrentes interpretaram o referido ponto do caderno de encargos não no sentido de enquanto concorrentes já terem que ter tais instalações mas no sentido de que, caso viessem a ser o adjudicatário, teriam de providenciar pela obtenção das mesmas.

E esta é sem dúvida a interpretação natural considerando o texto em causa e os critérios do artº 9º do Código Civil.

Aliás a interpretação contrária, ou seja, a de que os concorrentes, enquanto tais, teriam de já possuir as referidas instalações, seria completamente irrazoável e violadora dos mais elementares princípios.
Mas, como se disse, não é essa a interpretação feita pela Câmara e pelos concorrentes, pois nenhum destes possuía tais instalações.

E, se assim é, também não é credível que o referido acórdão nº 135/97 tenha feito tal interpretação do ponto 7. do caderno de encargos.

Pelo que, como é referido pelo Exmº Magistrado do Ministério Público, determinante na recusa, no acórdão nº 135/97, terá sido não o estipulado no Caderno de Encargos mas o não cumprimento, por falta de previsão contratual, do que nele foi previsto.

Resumindo e concluído, o que foi determinante na decisão de recusa, constante no referido acórdão, foi o facto de no contrato então submetido a fiscalização prévia não se ter respeitado o prazo de renovação do contrato previsto no caderno de encargos (5 anos e não 3) e não se ter consignado a obrigação do adjudicatário quanto a instalações conforme era exigido no ponto 7. do mesmo documento.

Ora, estas deficiências do 1º contrato, foram completamente superadas no contrato ora submetido a fiscalização prévia, conforme resulta dos artigos terceiro e nono do mesmo - cfr., supra, na descrição dos factos nº 2 e 3.

Pelo que, não subsiste agora, qualquer fundamento para recusar o visto ao contrato em apreço.

Do dito se concluindo que o recurso procede.

IV - DECISÃO:

Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª Secção em dar provimento ao recurso e, consequentemente, conceder o visto ao contrato em apreço.

Emolumentos pelo visto.

Diligências necessárias.

Lisboa, 16 de Junho de 1998

O Juiz Conselheiro Relator

Adelino Ribeiro Gonçalves

Os Juizes Conselheiros Adjuntos

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

RECURSO ORDINÁRIO 20/97 - RECVI

PESSOAL DOCENTE - PESSOAL NÃO DOCENTE - DESPESAS COM PESSOAL - UNIVERSIDADE - AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

SUMÁRIO:

1. A admissão de pessoal não docente para as Universidades dependia de prévio descongelamento;
2. Porém, esse descongelamento foi autorizado com carácter duradouro pela Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86, publicada no Diário da República de 15 de Dezembro, mediante a fixação de critérios de imputação de dotações orçamentais a despesas com pessoal e de "ratios" reportados à dimensão da instituição e ao número de alunos que as frequentam;
3. A Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86 é legal porquanto a solução por ela adoptada não altera o sistema de controlo de efectivos constante dos artºs 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, antes nele se encaixando.
4. Adopta, porém, uma metodologia diversa da mecanizada nos artigos citados que, em vez de partir do número de unidades a admitir para a determinação das verbas orçamentais a utilizar, fixa o montante máximo das dotações do orçamento a afectar a despesas com pessoal quantificando em função destas o número de unidades que possam ser admitidas;
5. A legalidade da citada Resolução afere-se ainda pelo seu acolhimento expresso no Decreto-Lei nº 373/88, de 17 de Outubro que aprovou a estrutura orgânica da Universidade do Algarve pois que, sob pena de colocar as restantes Universidades numa situação de desvantagem, logo desigual, tal acolhimento tem de entender-se como a simples e particular inclusão no diploma orgânico do princípio genericamente naquela consagrado;
6. A Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86 só foi revogada pelo Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro.

O Conselheiro Relator
Pinto Almeida

Processo nº 43163 a 43169/97
Sessão de 1998.04.28

RECURSO ORDINÁRIO Nº 20/97

ACÓRDÃO Nº 38/98/ABR/28 - 1ªS/PL

1. O Tribunal de Contas, em sessão diária de 20 de Agosto de 1997, recusou a concessão do visto ao despacho de nomeação provisória de:

António José Mendes Gil
Paula Cristina Silva Pires da Cruz
Rosa dos Reis Silva Macedo
Ana Cristina Macedo Bastos
Rosa Dias da Cruz
Maria Manuela Vaz Lage Jorge e
António José Joaquim de Carvalho Almeida Costa

como Auxiliares Técnicos da Universidade de Aveiro, com o fundamento de que "*as nomeações não respeitam a quotas de descongelamento pré-existentes*".

2. Inconformado com a decisão, dela recorreu o Senhor Reitor da Universidade de Aveiro com os fundamentos constantes do requerimento, que aqui se dão por reproduzidos, do qual se transcrevem as conclusões:

"1ª A Douta Decisão recorrida é, nos termos do nº 1, alinea b), do artº 668º do Código de Processo Civil, nula por falta de fundamentação, consistente na não especificação dos fundamentos de facto e de direito que a justificam;

2ª Sem prejuízo da Conclusão anterior, ao motivar-se a Decisão em matéria de facto não correspondente à realidade - a suposta nio existência "de quotas de descongelamento pré-existentes" - a mesma é ilegal por assentar em pressuposto errado, urna vez que as quotas de descongelamento pré-existiam de facto;

3ª Sendo tais quotas de descongelamento, prévias à abertura do concurso que antecedeu o acto a que foi recusado o Visto, as genericamente concedidas pela Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86, publicada no DR IS nº 287, de 15.12.86;

4ª Decidindo, em consequência, o Tribunal "contra legem" ao não considerar tal enquadramento em matéria de direito, nem sequer tendo questionado a sua validade, porque não o considerando, apesar de expressamente invocado como suporte jurídico do acto a que foi recusado o Visto (como explicitamente se consigna na parte final do diploma de nomeação);

5ª Constituindo o descongelamento genérico constante de tal Resolução - verificados como estão os demais pressupostos das alíneas do seu nº 6 - fundamento bastante para contraditar a bondade da Decisão recorrida;

6ª Dado ser também tal Resolução perfeitamente legal, quer à face do disposto no nº 7 do artº 12º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3.2, quer porque tendo mantido a sua subsistência para além do regime apenas transitoriamente e em parte do seu conteúdo introduzido pela Resolução do Conselho de Ministros nº 33/89, publicada no DR IS, de 28.9, como decorre de uma adequada interpretação segundo os cânones do Código Civil (artºs 7º e 9º) e tem expressa afloração legal no artº 32º nº 1 do Decreto-Lei nº 373/88, de 17.10;

7ª Mas cuja validade e subsistência fica indubitavelmente confirmada pelo artigo 40º nº 2 alinea c) da Lei nº 113/97, de 16.9, que a considera em vigor ao prescrever a sua revogação apenas com a entrada da regulamentação que no mesmo âmbito (artº 39º) prevê;

8ª Tudo demonstrando a existência e validade, ao contrário de que a Decisão recorrida sustenta, dos pressupostos de facto e direito exiqíveis para a nomeação em causa;

9ª Donde irremediavelmente decai a consequência jurídica que sustenta a parte decisória da Recusa, pois tomada com errados pressupostos de facto e de direito;

10ª Nem sendo sequer - sem conceder - essa a consequência adequada, mesmo para o caso de não existência de descongelamento válido e prévio, porquanto se devendo considerar o dispositivo legal do artº 13º alinea b) do Decreto-Lei nº 498/88, revogado pelo artigo 19º nº 4 do Decreto-Lei no 13/97, de 17. 1, ponto que, porém, no contexto das Conclusões antecedentes, se torna despiciendo desenvolver;

11ª Sendo, assim, perfeitamente válido o acto de nomeação a que antes foi recusado o Visto;

12ª Devendo o Tribunal revogar a Douta Decisão recorrida, substituindo-a por outra que, no enquadramento de facto e de direito pertinente e atrás invocado, conceda o Visto antes recusado;"

3. Admitido o pedido, foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, o qual em extenso e douto parecer, entendeu ser de confirmar a recusa *"por ser de excluir que Resoluções do Conselho de Ministros alterem o sistema de controle de efectivos constante dos artºs 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84"*.

4. Colhidos os restantes vistos legais, cumpre, agora, decidir.

4.1 São os seguintes os factos com interesse para a decisão:

— por aviso publicado no Diário da República, II Série, de 18 de Junho de 1996, foi aberto concurso externo de ingresso para o provimento de sete lugares de Auxiliares Técnicos do quadro de pessoal da Universidade de Aveiro;

— na sequência do concurso foram nomeados provisoriamente para os referidos lugares os candidatos identificados em 1. ;

— os nomeados não possuiam vínculo à função pública;

— não foi proferido qualquer despacho nos termos exigidos nos artºs 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro que permitisse a sua admissão na função pública.

4.2 O sentido da decisão dos autos depende da resposta que houver de dar-se a duas questões, a saber:

— Se estão ou não sujeitas a descongelamento as nomeações de pessoal não docente das Universidades; e

— Se a Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86, publicada no Diário da República de 15 de Dezembro, complementada com a Resolução do Conselho de Ministros, nº 33/89, publicada no Diário da República, de 28 de Setembro, substitui, ou pode substituir,

o Despacho de Descongelamento previsto nos artigos 12° e 13° do Decreto-Lei n° 41/84, de 3 de Fevereiro.

A resposta à primeira questão é simples porquanto é pacifico o entendimento de que os condicionalismos previstos nos artigos 11° (congelamento de admissões), 12° (descongelamento de admissões) e 13° (utilização das quotas de descongelamento) do Decreto-Lei n° 41/84, de 3 de Fevereiro para a admissão de pessoal não vinculado para os Quadros da Administração Pública Central se estendem às Universidades, quer por força do n° 1 do artigo 1° do citado Decreto-Lei, quer ainda por o mesmo ser acolhido pelos diplomas regulamentadores da autonomia universitária, a Lei n° 108/88, de 24 de Setembro (em especial o artigo 15°) e o Decreto-Lei n° 252/97, de 26 Setembro (em especial o artigo 5°, que se reporta ao pessoal não docente, aquele que, neste caso, nos ocupa).

Resolvida a primeira questão, vejamos agora se a Resolução do Conselho de Ministros, n° 87/86, citada, satisfaz as exigências, designadamente, dos artigos 12° e 13° do Decreto-Lei n° 41/84.

Para melhor compreensão do problema vale a pena transcrever as disposições relevantes dos artigos citados, bem como a dita Resolução do Conselho de Ministros na parte que interessa.

Decreto-Lei n° 41/84

Artigo 12°
(Planeamento de efectivos. Descongelamento)

" 1-Os serviços e organismos abrangidos pelo presente decreto-lei devem, em cada ano, em função dos planos de actividades e respectivos projectos de orçamento, aze a previsão da evolução das suas necessidades em pessoal e programar o seu recrutamento para o ano seguinte

2- .....

3- .....

4- Até 31 de Dezembro, o Ministro das Finanças e do Plano e o Secretário de Estado da Administração Pública proferirão despacho global de descongelamento de admissões, o qual deverá especificar:

a) O número total de admissões autorizadas para o ano seguinte por carreira, ou por categoria, quando for caso disso;

b) A quota de admissões que caberá a cada departamento governamental;

c) A área geográfica a que respeita o descongelamento, com relação a cada departamento governamental.

5- ..... "

Artigo 13º
(Quotas de descongelamento. Utilização)

"1-Dependem da prévia existência do despacho de descongelamento previsto no artigo 12º:

a) A abertura de concursos externos;

b) A contratação de pessoal não vinculado à função pública;

c) A admissão de estagiários não vinculados.

2- Proferido o despacho anual de descongelamento e dentro das quotas por ela atribuidas a cada departamento governamental, compete ao membro do Governo de quem dependa o serviço ou o organismo interessado conceder autorização para qualquer das operações previstas nas alíneas a) a c) do nº 1.

3- ..."

Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86

"6-Considera-se autorizado o preenchimento de vagas de pessoal docente ou não docente de cada universidade sempre que, cumulativamente, estejam preenchidas as seguintes condições:

a) Os encargos resultantes do recrutamento de pessoal, calculados para a totalidade de um ano civil, não induzam, no conjunto das rubricas de pessoal (rubricas 01 a 18 do respectivo orçamento), um peso relativo superior a 80% do valor da previsão F a que se refere o nº 1 da presente resolução

b) Não excedam, no que respeita a pessoal não docente, os ratios mínimos fixados em função da dimensão da instituição e referidos em anexo à presente resolução;

c) Haver sido previamente garantida, através de consulta à Direcção-Geral da Administração Pública e de anúncio público a possibilidade de preenchimento de vagas através dos mecanismos de mobilidade e reafectação de pessoal da função pública."

A problemática em torno da Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86, acabada de citar e invocada pelo reclamante como permissiva da nomeação em apreço, centra-se em torno das seguintes três questões:

a) Constitui um verdadeiro descongelamento de admissão de pessoal, no caso não docente, pelas Universidades?

b) Altera o sistema de controlo de efectivos constante dos artigos 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84, como alega o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto? e

c) Manteve-se em vigor após a publicação e vigência da Resolução do Conselho de Ministros nº 33/89, publicada no Diário da República de 15 de Dezembro de 1986?

Antes de se responder directamente a estas questões refira-se que o assunto foi tratado em acórdão recente (28 de Outubro de 1997) que julgou procedente os Autos de Reclamação nº 168/97 (reapreciação do processo nº 20950/97 que havia recusado o visto a um contrato administrativo de provimento celebrado pela Universidade da Beira Interior

com o fundamento, entre outros, da ausência de despacho de descongelamento).

Por que concordamos com a tese que fez vencimento no dito acórdão, transcreve-se a parte que a este tema se refere:

"Conforme resulta da decisão a razão fundamental (se assim lhe podemos chamar) da recusa do visto foi o facto de aos serviços não ter sido atribuída quota de descongelamento, pelo que teria sido violado o artº 12º do Decreto-Lei nº 41/84 de 3 de Fevereiro.

Porém, conforme ressalta da mesma decisão, resulta da matéria de facto dada como provada (atrás, na descrição dos factos em 2.) e é alegado pelo reclamante, este entende que não necessitava de despacho de descongelamento proferido nos termos da referida disposição legal, dado o teor da Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86, publicada no Diário da República, I Série, de 15/12/86.

Aliás, na decisão recorrida, também se alude a esta Resolução e a uma outra posterior (nº 33/89, publicada no Diário da República, I Série, de 28/09/89), dizendo-se que as mesmas de per si não têm potencialidade para afastar aquela exigência de quota.

Porém, não se explica a razão ou razões de ser de tal afirmação.

Chegados a este ponto temos a dizer que concordamos inteiramente com o ilustre Magistrado do Ministério Público quando diz que o esgotamento no tempo (1991) da Resolução nº 33/89 não implica que a Resolução 87/86 tenha caducado na mesma altura (1991). De facto esta (87/86) estabeleceu um sistema para vigorar indefinidamente, pelo que o esgotamento da resolução 33/89 significa unicamente que cessaram os ajustamentos por si introduzidos para vigorarem em determinados anos, sendo retomada a partir daí, na íntegra, a Resolução 87/86.

Desta resolução importa destacar o ponto 6, que dispõe o seguinte:

> *"Considera-se autorizado o preenchimento de vagas de pessoal docente ou não docente de cada universidade sempre que, cumulativamente, estejam preenchidas as seguintes condições:*
>
> *a) Os encargos resultantes do recrutamento de pessoal, calculados para a totalidade de um ano civil, não induzam, no conjunto das*

rubricas de pessoal (rubricas 01 a 18 do respectivo orçamento), um peso relativo superior a 80 % do valor da previsão F a que se refere o nº 1 da presente resolução;

b) Não excedam, no que respeita a pessoal não docente, os ratios mínimos fixados em função da dimensão da instituição e referidos em anexo à presente resolução;
c) Haver sido previamente garantida, através de consulta à Direcção-Geral da Administração Pública e de anúncio público, a possibilidade de preenchimento de vagas através dos mecanismos de mobilidade e reafectação de pessoal da função pública."

Ora, face a este texto, impõe-se a conclusão de que a universidade não precisava de despacho de descongelamento, proferido nos termos do artº 12º do Decreto-Lei nº 41/84, para celebrar o contrato em apreço.

A menos que o mesmo já não se encontrasse em vigor ou seja ilegal.

Quanto ao argumento de que o mesmo já não se encontrava em vigor (derivado do facto de terem cessado os ajustamentos introduzidos pela Resolução nº 33/89) já vimos que o mesmo não tem razão de ser.

Resta pois averiguar se a Resolução em causa, designadamente o seu ponto 6, atrás transcrito, sofre de alguma ilegalidade.

Na decisão recorrida, como vimos, nada de concreto se diz a este respeito.

Também o acórdão de subsecção nº 46/97, de 15/04/97, pouco adianta sobre a questão, limitando-se a dizer que a mesma é de legalidade duvidosa face ao disposto nos artºs 11º e segs. do Decreto-Lei nº 41/84.

Já o Ministério Público, no seu douto parecer, aborda frontalmente a questão e opina no sentido da ilegalidade da resolução, por, em seu entender, a mesma alterar, de forma substancial, para o ensino superior, o regime de descongelamento previsto nos artºs 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84 o que, no seu entender, só podia ser feito por via legislativa.

Será assim?

Entendemos que não pelas razões que, sucintamente, passamos a enumerar.

Conforme resulta dos artºs 197º e segs. da Constituição (antes da última revisão artºs 200º e segs ao Governo são atribuídas diversas competências, entre as quais, e para o que ao caso importa, há a destacar a competência legislativa (artº 198º, anterior artº 201º) e a administrativa (artº 199º, anterior artº 202º).

Sobre a última (competência administrativa) dispõe o artº 199º al. c) (anterior artº 202º al. c) que compete ao Governo "Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis".

Em anotação a este artigo e alínea escreveram J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira na sua Constituição da República Portuguesa Anotada (3ª edição):
"IV. A competência para «fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis» (al. c), configura, através de uma formulação tradicional—que remonta ao constitucionalismo monárquico (cfr. art. 75º-12 da Carta Constitucional)—o ***poder regulamentar*** *do Governo em toda a sua dimensão.*

Se ele visa a «boa execução das leis», então ele implica, desde logo, a preexistência de leis que sejam susceptíveis e careçam de execução, a nível normativo, por parte da Administração, não podendo haver regulamentos sem lei. Por sua vez, a «execução das leis» refere-se não ao conjunto das leis, em geral, mas sim a cada lei, isto é, a uma lei em concreto. Depois, a lei deve ser, por um lado, susceptível de execução regulamentar, ou seja, deve ter densidade normativa suficiente para poder ser logo executada, sem necessidade de prévio desenvolvimento legislativo (como acontece com as leis de bases) e, por outro lado, deve ser carecida de execução regulamentar, hipótese que pode não se verificar, quando a lei estabelece pormenorizadamente a disciplina normativa, sendo exequível por si mesma.

A este respeito suscita-se a questão de saber se o Governo é obrigado a regulamentar as leis que precisem de regulamentação para serem exequíveis e, no caso afirmativo, dentro de que prazo deve a lei ser regulamentada (recorde-se que a Constituição de 1933 estabelecia um prazo para o efeito: art. 109º- 4).

As «leis» que podem ser «executadas» pelo Governo, através de regulamento, são todos os actos normativos a que a Constituição atribui valor legislativo, salvo os decretos legislativos regionais (artº 115º-1). Aí se incluem os actos legislativos propriamente ditos (as leis e os decretos-leis), bem como as convenções internacionais e os diplomas comunitários, salvo quando careçam de prévio desenvolvimento ou concretização legislativa.

Os regulamentos são sempre actos legalmente derivados, com necessária referência a uma lei ou diploma equiparado (artº 115º-7). Mesmo no caso de regulamentos independentes—isto é, aqueles em que a lei se limita a definir a competência objectiva (i. é, a matéria sobre que pode incidir o regulamento) e a competência subjectiva (i. é, a entidade competente para emitir o regulamento) — exige-se sempre uma referência à lei (cfr. nota XXIV ao artº 115º). Acresce que, entre nós, o Governo não tem sequer, como noutros países, necessidade de recorrer a regulamentos autónomos (sem específica credencial legislativa anterior), dado que dispõe de competência legislativa geral, podendo e devendo proceder a um prévio enquadramento legislativo antes de disciplinar qualquer matéria por via de regulamento.

V. A Constituição não define nem os tipos nem as formas de regulamentos do Governo, para além do tipo especial dos decretos-regulamentares (artº 115º-7), sendo muito variadas as espécies mais vulgares (decretos, portarias, despachos, resoluções, circulares, etc.). Também não está constitucionalmente determinado quais os órgãos do Governo que têm competência regulamentar, nada impedindo que todos a possuam (CM, Ministros, etc.)."

Concordamos inteiramente com estas considerações.

E, aqui chegados, a questão que se põe é a de saber se a Resolução nº 87/86, designadamente o seu ponto 6, se contém dentro do poder regulamentar (competência administrativa) do Governo ou se o extravasa, exigindo as medidas tomadas intervenção legislativa e não meramente regulamentar (administrativa).

Sendo que no primeiro caso a Resolução em causa não sofrerá de qualquer vício e, na segunda hipótese, será ilegal, por contrariar o disposto nos artºs 11º e segs. do Decreto-Lei nº 41/84.

Por nossa parte consideramos que a mesma se contém dentro do poder regulamentar, pelas razões que, sucintamente, passamos a indicar.

Que a matéria em causa pode ser objecto de Resolução do Governo resulta dos princípios gerais e dos próprios artºs 12º nº 7 e 13º nº 6 do Decreto-Lei nº 41/84.

No próprio texto da Resolução diz-se expressamente que a mesma visa regulamentar (para o ensino superior) os artºs 12º e 13º do referido Decreto-Lei. Encontra-se preenchido assim o requisito da preexistência de lei - cfr. atrás a transcrita anotação do Gomes Canotilho e Vital Moreira.

Por outro lado não se pode considerar que a resolução em apreciação revogue ou sequer altere na sua essência, para o ensino superior, o disposto nos artºs 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84.

Basta ler o texto (e por que não o preâmbulo) da Resolução, designadamente o seu ponto 6, atrás transcrito, para se concluir que as universidades, quanto a esta matéria, continuam vinculadas a normas muito precisas e detalhadas.

O que se considerou e a nosso ver bem (ou pelo menos não passível de censura) é que a autonomia das universidades (já então um imperativo constitucional - artº 76º nº 2 -, mais tarde aprofundado através da Lei nº 108/88 de 24 de Setembro) não se compadecia com a necessidade de, anualmente, a admissão de pessoal estar dependente da prévia autorização do Ministro das Finanças e do Plano e do Secretário de Estado da Administração Pública.

Seria mais adequado que se definissem normas precisas e detalhadas sobre tal matéria, mas com um período temporal superior a um ano. Assim, as universidades, dentro de tais regras, poderiam gerir de forma mais adequada os recursos humanos disponíveis e fazer os seus planos futuros. Foi isso e tão só isso o que se fez.

Note-se, finalmente, que o disposto no artº 15º nº 5 da lei nº 108/88 (que confere competência às universidades para alterar os respectivos quadros de pessoal, desde que tal alteração não se traduza em aumento dos valores totais globais) ficaria esvaziado de conteúdo se, anualmente, as universidades, para admitirem pessoas, estivessem depen-

dentes da prévia existência do despacho a que alude o artº 12º nº 4 do Decreto-Lei nº 41/84.

Do exposto se concluindo que a Resolução 87/86 se conteve dentro do poder regulamentar do Governo (competência administrativa), pelo que de nenhum vício sofre.

E, assim sendo, fica ultrapassado o principal fundamento da decisão recorrida.

Fundamento que, se realmente existisse, continuaria a ser motivo suficiente para a recusa do visto - artºs 13º al. b) do Decreto-Lei nº 498/88 de 30 de Dezembro e 43º nº 3 da Lei nº 98/97."

Bastariam os argumentos acabados de transcrever para que a Reclamação em apreço merecesse provimento e o visto fosse concedido à nomeação que lhe está subjacente.

Acrescentaremos, no entanto, outros fundamentos, breves, que se reportam às questões que antes se equacionaram em relação à Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86 e que, em nosso entender, ajudam a concluir pela legalidade da nomeação.

Os artºs 11º, 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84 vedaram, por um lado, a admissão de pessoal não vinculado para os quadros da administração pública e estabelecem, por outro, os mecanismos de controlo e excepção a essa mesma admissão.

A aprovação de tais dispositivos legais teve como propósitos o controlo e gestão de pessoal e o controlo e racionalização das despesas orçamentais, em particular as destinadas a gastos com pessoal. Só assim se entende a intervenção conjunta dos titulares das pastas da Administração Pública e das Finanças na aprovação dos despachos de descongelamento.

Para que este controlo seja efectivo e eficaz impõe-se que as medidas de excepção não excedam o prazo de um ano, para isso se prevendo a publicação anual de despachos de descongelamento.

Responderá a Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86 a estes propósitos? Cuidamos que sim.

Não se referindo expressamente no nº 6, antes transcrito, a admissão de pessoal não vinculado, autorizando-se apenas o preenchimento de vagas existentes desde que respeitados os condicionantes fixados nas suas diversas alíneas, poderia suscitar-se a dúvida sobre se esse preenchimento não se limitava a pessoal vinculado com socorro aos mecanismos de intercomunicabilidade previstos na lei, continuando a exigir-se despacho de descongelamento para possibilitar a admissão de pessoal não vinculado.

Entendemos que tal dúvida não tem razão de existir porquanto é o preâmbulo da Resolução que se encarrega de previamente a desfazer. Quando ali se afirma que a aprovação se faz "*considerando o estabelecido nos artigos 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro*", só pode ter-se em vista a admissão, para os quadros das Universidades, de pessoal não vinculado, dado ser esta a questão ali regulada.

Daí que o alcance a dar ao nº 6 da Resolução é que ele permite tanto a admissão de pessoal vinculado (através, quer de concursos internos, quer dos mecanismos de intercomunicabilidade), como de pessoal não vinculado (através de concursos externos).

E ao indexar o número de efectivos a percentagens de disponibilidades orçamentais (80% do "*orçamento ordinário*", na terminologia da Resolução do Conselho de Ministros nº 33/89, se bem que entendamos que o que se pretendia dizer era "orçamento corrente") conseguiu-se, de forma simples, um mecanismo que simultaneamente controla, de forma eficaz, as dotações de pessoal e as despesas orçamentais. É que, impondo um limite para despesas com pessoal, automaticamente se fixa o número máximo de unidades ao serviço da Universidade, deixando a esta, no quadro da sua autonomia, quantificar o pessoal docente e o pessoal não docente.

*

Tendo-se já concluído pela vigência indefinida (até à sua revogação, tema que abordaremos depois) da Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86, poderá questionar-se se por seu intermédio se consegue o controlo anual dos efectivos que está subjacente à prolação do despacho global de descongelamento.

Uma vez mais se pode afirmar que tal objectivo se alcança com segurança quando a admissão de pessoal se faz depender da utilização de disponibilidades orçamentais.

Vigorando para os orçamentos (do Estado, das Autarquias ou das Entidades Autónomas) o princípio da anualidade, que faz coincidir a vigência do orçamento com o ano civil, a fixação de uma percentagem como limite máximo das despesas com pessoal (como o faz a alínea a), do nº6, da Resolução em apreço), só pode significar que em cada ano o número de efectivos varia consoante os montantes da despesa orçamentada.

E se o Estado é o principal, quase único, financiador das Universidades, através de transferências do Orçamento do Estado (cfr. designadamente os artigos 6º e 7º da Lei nº 113/97, de 16 de Setembro), o Governo tem a possibilidade real de, em cada ano, controlar os efectivos das Universidades através do montante de verbas a transferir para financiamento dos respectivos orçamentos de funcionamento.

Se aumentar o volume das transferências está, automaticamente, a permitir o aumento do número de unidades ao serviço da respectiva Universidade. Se, pelo contrário, se quiserem impedir novas admissões basta manter o volume das transferências ao nível do ano anterior, acrescida eventualmente do montante correspondente aos aumentos salariais.

Ora, este mecanismo ajusta-se e cumpre em pleno os objectivos definidos nos artigos 11º, 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84 (que antes enunciámos) de uma forma desburocratizada e eficiente, pelo menos enquanto se mantiverem válidos os critérios e condicionalismos adoptados.

Só que, em vez de adoptar como metodologia a quantificação de unidades a admitir em cada ano (que é a que se encontra consagrada nos artigos 12º e 13º citados), calculando-se, a partir daqui, as verbas orçamentais necessárias, inverte essa metodologia calculando primeiro as dotações utilizáveis para despesas de pessoal em cada ano, determinando-se, com base nestas, o número de novos efectivos a admitir.

O resultado é, como se vê, o mesmo.

Há, portanto, que concluir, que a Resolução do Conselho de Ministros que vimos analisando não altera, mas antes se encaixa no sistema de controlo de efectivos preconizado nos artigos 11º, 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84 e se apresenta como um efectivo descongelamento anual.

Em defesa da legalidade da mesma Resolução do Conselho de Ministros deve ainda invocar-se o Decreto-Lei nº 373/88, de 17 de Outubro que define e aprova a estrutura orgânica da Universidade do Algarve.

Estatui o nº 1 do seu artº 32º que a admissão de pessoal docente e não docente pela Universidade "*regula-se pela Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86, de 15 de Dezembro*".

A partir daqui a dita Resolução foi acolhida em diploma com força legal equivalente à do Decreto-Lei nº 41/84 o que torna, para a Universidade do Algarve é certo, a sua legalidade inquestionável.

Porém, se em relação às restantes universidades se pusesse em causa a legalidade da Resolução nº 87/86, verificar-se-ia, para estas e quanto à admissão e gestão do pessoal, um tratamento mais rigoroso e restritivo o que as colocaria numa situação desfavorecida, logo discriminatória e desigual, o que violaria, não só a lei (da autonomia das Universidades), como a própria Constituição.

E, bem pelo contrário, o que com a Resolução 87/86 se pretendeu foi um tratamento igualitário, aliás plenamente conseguido com a fixação de critérios genéricos aplicáveis a todas as Universidades.

*

Resta agora acrescentar uma achega à conclusão a que já havia chegado o Acórdão que julgou os Autos de Reclamação nº 168/97, acima transcrito, quanto à vigência da Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86.

Se algumas dúvidas subsistissem, que não subsistem, bastaria acrescentar , para as desfazer, que aquela Resolução só foi formalmente revogada pela Lei nº 113/97, de 16 de Setembro (define as bases do financiamento do ensino superior público) tendo, em consequência, o Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro, aprovado novo mecanismo de controlo de efectivos (pessoal docente, de investigação e não docente), consagrado nos artigos 3º a 7º.

Só a partir do ano lectivo de 1997/1998 deixou de vigorar a Resolução do Conselho de Ministros nº 86/87.

5. Assim, porque a nomeação do interessado ocorreu em plena vigência da Resolução do Conselho de Ministros nº 86/87 e se comporta dentro dos limites por esta estabelecidos, não sofre de qualquer ilegalidade.

Nestes termos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em conceder provimento ao Recurso apresentado pelo Reitor da Universidade de Aveiro, revogar o Acórdão nº 95/97 e, consequentemente, visar as nomeações em causa.

Emolumentos pela concessão dos vistos.
Notifique.

Lisboa, 28 de Abril de 1998.

Cons. Relator: Pinto Almeida

Cons. Morais Antunes

Cons. Ribeiro Gonçalves

Cons. Menéres Barbosa

(PGA: Dr. Amável Raposo)

RECURSO ORDINÁRIO Nº22/98

ACTO PÚBLICO DFO CONCURSO - CONCORRENTES - PROPOSTAS - RECUSA DE VISTO - CONTRATO DE FORNECIMENTO

SUMÁRIO:

1. As causas que podem levar à não admissão dos concorrentes e das suas propostas estão previstas e especificadas nos artigos 59° a 61° do Decreto-Lei n° 55/95, de 29 de Março.
2. Resulta das referidas disposições legais que só falhas graves e essenciais que contrariem expressamente o previsto na lei podem levar à não admissão, o que bem se compreende dada a gravidade extrema de tal acto.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo n° 8060 e outros
Sessão de 1998.06.30

RECURSO ORDINÁRIO N° 22/98

ACÓRDÃO n° 54/98

Acórdão n° 69/98 - Processos n^os^ 8060, 8061 e 8062/98

I - RELATÓRIO

1. Por este Tribunal foi proferido o acórdão de Subsecção n°69/98 do seguinte teor:

"O Tribunal de Contas, em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 31 de Março de 1998, examinou os processos relativos aos contratos de fornecimento de ambulâncias celebrados entre o ***Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)*** *e as empresas:*
RENAULT, S.A. *- (50 ambulâncias), pelo valor de 259.878.350$00, sem IVA - Proc° n° 8060/98;*

IVECO, Ldª. *- (5 ambulâncias), pelo valor de 43.233.385$00, sem IVA - Procº nº 8061/98;*

CITROEN, S.A. *- (5 ambulâncias), pelo valor de 54.841.690$00, sem IVA - Processo n 8062/98.*
Os contratos foram celebrados na sequência de concurso público internacional, aberto por aviso publicado no JOCE em 17 de Junho de 1997.
Do estudo do respectivo processo do concurso verifica-se que:
No acto público do concurso foram excluídos dois concorrentes, com os seguintes fundamentos:

- ***MERCEDES-BENZ PORTUGAL,*** *por os envelopes com as designações de Documentos e Propostas não se encontrarem lacrados contrariamente ao exigido no artigo 9º, nº 1 das Condições Gerais do Caderno de Encargos, muito embora o sobrescrito exterior que os continha se encontrasse devidamente lacrado e fechado;*

- ***SIVA, S.A.,*** *por não apresentar proposta em duplicado conforme o exigido no artigo 9º nº1 das Condições Gerais do Caderno de Encargos.*

Determina o artigo 55º nºs 1 a 3 do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, que a proposta, juntamente com os documentos que a instruam e os documentos previstos nos nºs 1 e 2 do artigo 53º serão encerrados em dois sobrescritos fechados, os quais por sua vez serão guardados num outro sobrescrito fechado e lacrado; ou seja, apenas se exige que seja lacrado o sobrescito em que forem guardados os outros dois acima referidos, mas não estes.

Por outro lado, nenhuma disposição legal exige que as propostas sejam apresentadas em duplicado.

Desta forma, as exigências nesse sentido no artigo 9º, nº 1 do Caderno de Encargos não correspondem nem traduzem qualquer imposição legal, e as razões invocadas para justificarem a exclusão das apontadas propostas não são susceptíveis de se integrarem nas legalmente previstas para esse efeito nos artigos 59º e 61º do citado Decreto-Lei.

A indevida exclusão de dois concorrentes pode ter alterado o resultado financeiro do concurso, uma vez que não é de excluir que alguma das suas propostas fosse economicamente mais vantajosa do que aquelas sobre as quais vieram a cair as adjudicações.

Assim, e atento o disposto no artigo 44º nº 3, alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal decide ***recusar o visto*** *aos contratos em apreço."*

2. Não se conformou com o mesmo o Senhor Secretário de Estado da Saúde, que dele interpôs o presente recurso, tendo formulado no seu requerimento as seguintes conclusões:

3.

" 1. As exigências formalizadas no artigo 9º, nº 1 das condições gerais do Caderno de Encargos - respeitantes à necessidade de, por um lado, lacrar não apenas o invólucro exterior mas, também, os invólucros interiores com a designação de ***Documentos e Proposta*** *e, por outro lado, apresentar um duplicado da proposta - cabem na margem de liberdade de conformação das regras concursais atribuída e reconhecida à entidade dona do concurso no artigo 40º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março(proémio e alínea d)).*

2. *A Administração Pública não pode dispensar o cumprimento de formalidades legalmente prescritas (desde que estas assentem em norma injuntiva), mas pode livremente formular exigências que acresçam às indicadas pelo legislador, desde que com isso* se não ofendam princípios gerais de Direito ou outros limites (internos ou externos) da margem de liberdade administrativa, o que não sucedeu no caso vertente.

3. *À luz do Decreto-Lei nº55/95, de 29 de Março, a Administração Pública contratante está vinculada aos* ***mínimos procedimentais legalmente impostos,*** *mas não está impedida de* ***formular (e controlar a observância de) formalidades suplementares.***

4. *Assim, não merecem qualquer censura jurídica as exigências de ordem formal-procedimental gizadas no nº1 do artigo 9º das Condições Gerais do Caderno de Encargos.*

5. *O nº 1 do artigo 9º das Condições Gerais do Caderno de Encargos, no que respeita à exigência de lacre no invólucros interiores* ***(Documentos e Proposta)*** *inspirou-se nos* ***nºs 15.1, 15.2, e 15.3 do Programa de concurso tipo de concursos públicos ou limitados em empreitadas por preço global ou por série de preços e com projecto do dono da obra,*** *aprovado pela Portaria nº 428/95, de 10 de Maio.*

6. *Assim, foi no bloco de legalidade - no qual se integra plenamente a mencionada portaria - que o INEM se inspirou para definir os termos pelos quais se pautaria o concurso orientado para a aquisição de ambulâncias.*

7. *Ora, a concorrente* ***Mercedes-Benz Portugal, S.A.,*** *desrespeitou claramente as imposições atempadamente publicitadas no referido artigo 9º, nº 1, pelo que bem se compreende a sua exclusão da tramitação, fundamentada nesse mesmo preceito, em conjugação com o artigo 11º, nº 1, alínea b), das Condições Gerais do Caderno de Encargos.*

8. *De pouco serviria reconhecer à Administração Pública alguma discricionariedade na configuração da tramitação (e é isso que subjaz ao artigo 40º, proémio e alínea d), do Decreto-Lei nº55/95, de 29 de Março), se, ao mesmo tempo, se lhe não reconhecesse a faculdade de prescrever a* ***sanção*** *aplicável em caso de inobservância. É nesse contexto que deve ser entendida - e aceite - a alínea b) do nº 1 do artigo 11º das Condições Gerais do Caderno de Encargos, tal como aplicada pelo INEM no caso da* ***Mercedes-Benz Portugal, S.A..***

9. *Tratou-se, para além do mais, por parte da* ***Mercedes-Benz Portugal, S.A.****, da preterição de uma formalidade essencial, pois a* ***ratio*** *da exigência formulada no nº 1 do artigo 9º das Condições Gerais do Caderno de Encargos é a de assegurar a confidencialidade das propostas entre a primeira e a segunda parte do acto público, o que não seria viável se apenas o invólucro exterior estivesse fechado e lacrado. O que está em causa, em suma, é a preservação do princípio da transparência, parâmetro impostergável no quadro de tramitações concursais.*

10. *Em suma, foi válida a exclusão da* ***Mercedes-Benz Portugal, S.A.****, - aliás, nem sequer objecto de reclamação ou recurso -, pelo que não pode o visto aos contratos supramencionados ser recusado com fundamento na não permanência em liça de tal concorrente.*

11. *O nº 1 do artigo 9º das Condições Gerais do Caderno de Encargos, no que respeita à exigência de entrega de duplicado da proposta, também se inspirou na Portaria nº 428/95, de 10 de Maio, mais concretamente no nº 8.2. do* ***Programa de concurso tipo de***

concursos públicos ou limitados em empreitada por percentagem.

12. *Assim, tal como na situação que levou à exclusão da* ***Mercedes-Benz Portugal, S.A.****, o afastamento da* ***SIVA, S.A.*** *- no quadro da Segunda parte do acto público - assentou na ponderação de uma regra concursal claramente inspirada no bloco de legalidade.*

13. *Desta forma, o fundamento da sua exclusão residiu, tal como no caso da* ***Mercedes-Benz Portugal, S.A.****, nos artigos 9º, nº 1 e 11º, nº 1, alínea b) das Condições Gerais do Caderno de Encargos.*

14. *Acresce que as condições económicas propostas pelo concorrente* ***SIVA, S.A.****, eram claramente e patentemente mais desfavoráveis do que as dos demais concorrentes. De facto, dos concorrentes com os quais o* ***INEM*** *veio a celebrar os contratos em questão nos autos, dois ofereceram condições económicas claramente mais vantajosas e outro comprometeu-se a fornecer um tipo de ambulância cujo preço é incomparável com o das ambulâncias propostas pela* ***SIVA, S.A.****, por se tratar de tipo diferente de veículo.*

15. *Deste modo, nem sequer se encontrava preenchido, no caso da* ***SIVA, S.A.****, o pressuposto de índole financeira mencionado na alínea c) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto: a exclusão operada não afectou, seguramente, o resultado financeiro do concurso, na medida em que a proposta em causa não apresentava condições economicamente mais vantajosas para a entidade adjudicante (as propostas da* ***Renault, S.A.*** *e da* ***Citroen, S.A.****, são claramente menos onerosas; a da* ***Iveco, Ldª.****, é insusceptível de comparação, na medida em que respeita a ambulâncias infungíveis dada a sua aptidão para* ***todo-o-terreno****).*

16. *Tudo visto, importa concluir que se não verificam, no caso dos autos, dois dos pressupostos de aplicação da alínea c) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto: em primeiro lugar, não foi cometida qualquer ilegalidade; em segundo lugar, no caso da* ***SIVA, S.A.****, é seguro que o resultado financeiro do contrato não foi negativamente afectado, posto que a proposta* daquele concorrente era mais desvantajosa, *do ponto de vista económico, do que a de dois dos outros três interessados com os quais o* ***INEM*** *veio a celebrar os contratos agora carecidos de visto; em*

relação ao outro concorrente - a ***Iveco, Ldª.*** *- as propostas são virtualmente insusceptíveis de comparação por respeitarem, como se explicou, à aquisição de bens qualitativamente diversos.*

17. *A manutenção do Acórdão recorrido, representando uma recusa de visto que se afigura insustentável à luz do ordenamento, teria efeitos nefastos para o* ***INEM*** *e para a comunidade, já que as ambulâncias cujo fornecimento constitui objecto dos contratos não visados destinam-se, entre outras coisas, à prestação de serviços básicos em matéria de prevenção e protecção da saúde durante a* ***EXPO 98,*** *cujo início está marcado para o próximo mês de Maio, em Lisboa.*

Nestes termos, e nos mais de Direito que Vossas Excelências doutamente suprirão, deverá ser revogado o Acórdão nº 69/98, de 31 de Março, proferido por uma Subsecção da 1ª Secção, subtituindo-se o mesmo por um outro aresto que conceda o visto aos contratos celebrados entre o Instituto Nacional de Emergência Médica e as sociedades Renault, S.A., Iveco, Ldª. e Citroen, S.A., com data, respectivamente, de 29 de Janeiro, 2 de Fevereiro e 28 de Janeiro de 1998."

3. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais, tendo o Digno Procurador-Geral Adjunto emitido douto parecer do segundo teor:

*"**1.** Vem o presente recurso interposto do douto acórdão da 1ª Secção do Tribunal de Contas, junto a fls 45 e 46, cujo teor se dá por inteiramente reproduzido, que* ***recusou a concessão de visto*** *aos contratos de fornecimento de ambulâncias celebrados entre o* ***Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)*** *e três empresas nos processos 8060, 8061 e 8062/98 da 5ª Contadoria do Visto.*

Tal recusa de visto fundou-se em ***ilegalidade*** *do contrato, susceptível de alterar o resultado financeiro do concurso, nos termos do disposto no artigo 44º, nº 3, alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.*

No caso em apreço, essa ***ilegalidade*** *consiste no facto de terem* sido *excluídos concorrentes com base no incumprimento das exigências do Caderno de Encargos que não traduzem nem corres-*

pondem a qualquer imposição legal, pelo que as razões invocadas para a exclusão não são susceptíveis de se integrarem nas legalmente previstas.

Inconformado com esta douta decisão, interpõe recurso o Exmº. Secretário de Estado da Saúde, conforme douta alegação de fls 2 a 19, cujo teor igualmente se dá por reproduzido.

Argumenta, em resumo, no sentido da concessão de visto, que as exigências formuladas no artigo 9º, nº 1 das Condições Gerais do Caderno de Encargos não constituem violação de qualquer norma legal, uma vez que não está vedado à Administração a possibilidade de prescrever outras formalidades desde que cumpra as mínimas impostas pela lei.

Assim, essas exigências relativas aos lacres dos envelopes e à necessidade de apresentar duplicado da proposta são válidas, constituem a concretização de um poder discricionário conferido pelo Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, e são necessárias a garantir a confidencialidade das propostas, adequadas e esse fim e equilibradas.

Daí que tenham sido acertadas as decisões de excluir na primeira fase um concorrente, que terá deste modo preterido uma formalidade essencial ao não juntar os envelopes da proposta e documentos lacrados, e, numa segunda fase, outro concorrente que não entregou a proposta em duplicado, também preterição de formalidade essencial.

Alega ainda o ilustre recorrente que da exclusão do concorrente ***SIVA, S.A.*** *não resultaria em caso algum alteração ao resultado financeiro do concurso, já que a proposta por este apresentada era de todas a mais elevada.*

Sustenta também que nenhum dos excluídos recorreu hierarquicamente da decisão de exclusão e que a recusa do visto traz consequências gravosas para a comunidade em geral, por privar a população de serviços básicos indispensáveis em matéria de protecção da saúde.

Manifesta, por fim, disponibilidade para, de futuro, se o Tribunal mantiver o juízo de censura, retirar a prescrição das formalidades agora não cumpridas pelos concorrentes excluídos.

2. *A questão dos autos consiste, portanto, em saber se as prescrições formuladas no caderno de encargos relativamente à exigência de lacre nos envelopes e à apresentação de duplicados e a exclusão de concorrentes por incumprimento dessas cláusulas constitui ou não ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do concurso.*

   O Ministério Público, adiantando desde já parecer, entende que na realidade e no que à situação em apreço respeita, foi cometida uma ilegalidade passível de alterar o resultado financeiro do concurso, mas que, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto, se justifica a concessão do visto com recomendações, nos termos do artigo 44º, nº 4 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

   Com efeito, relativamente aos concursos públicos de aquisição de bens para o Estado como é o presente, regula o normativo do ***Decreto-Lei nº 55/95****, de 29 de Março.*

   Deste diploma importa particularmente a ***Secção-II****, que regula o concurso público e, desta o disposto no* ***artigo 55º*** *que dispõe sobre o modo de apresentação da proposta.*

   É nesta disposição que se estabelecem os procedimentos legais da apresentação da proposta e se definem os elementos essenciais exigíveis a cada concorrente: ***apenas se determina que seja lacrado o sobrescrito que contém outros dois onde constam a proposta e os documentos e onde será identificado o concurso e a entidade concorrente, sem imposição de duplicados.***

   Não se contesta que estes sejam os procedimentos mínimos e que o dono do concurso não possa introduzir outras exigências formais suplementares. Admite-se perfeitamente que ***"cabem na margem de liberdade de conformação das regras concursais reconhecida à entidade dona do concurso".***

   *Agora o que não se pode aceitar é que essas novas exigências que, como o próprio recorrente reconhece "****não são referidas no texto***

do Decreto-Lei nº 55/95" sirvam de fundamento à exclusão de *concorrentes com o argumento de que foram preteridas* ***"formalidades essenciais"***.

E não são nem podem em caso algum ser consideradas formalidades essenciais porque a lei não permite; pelo contrário, a tê-las como tal teria que se entender que a lei não garante minimamente a confidencialidade das propostas nas várias fases do concurso, por falta dos envelopes lacrados, nem dá a possibilidade de o mesmo decorrer de modo eficaz, rápido e funcional, por não impor a apresentação de duplicados.

É evidente que este entendimento do recorrente não procede, já que o legislador quis precisamente garantir os procedimentos mínimos de forma a nunca, cumprindo-os, poder ser posta em causa a confidencialidade ou operacionalidade dos concursos.

Daí que as ***causas de exclusão de concorrentes e propostas*** *sejam tão só as previstas nos* ***artigos 59º a 61º do Decreto-Lei nº 55/95*** *e se reportem claramente às formalidades do artigo 55º, isto no que ao caso dos autos importa.*

As exigências do artigo 9º, nº 1 do Caderno de Encargos vão para além das previstas naquela citada disposição legal e, embora por si só não sejam afectadas de ilegalidade, o mesmo não se pode dizer com o acto de exclusão dos concorrentes com fundamento no incumprimento de tais normas, uma vez que não traduzem preterição de formalidades essenciais e, consequentemente, não podem alicerçar a decisão da exclusão de propostas por não caberem na previsão dos artigos 59º a 61º já referidos.

Por tudo isto, a decisão de excluir os dois concorrentes está efectada de ***ilegalidade*** *e é susceptível de afectar ou poder alterar o resultado financeiro do concurso, tanto mais que a proposta da Mercedes-Benz Portugal nem sequer chegou a ser conhecida.*

Nestes termos, ***há claro fundamento legal para e recusa do visto,*** *face ao disposto no artigo 43º, nº 3, alínea c) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, mas, como atrás se disse, apesar disso,* ***justifica-se nesta concreta situação a concessão do visto com recomendações***

para evitar de futuro a repetição destas ilegalidades, como permite o nº 4 desta norma legal.

Isto porque, embora não se tenha chegado a conhecer a proposta da Mercedes, resulta do processo que a proposta do outro concorrente excluído, a SIVA, S.A.., era de todas a mais onerosa para o Estado e nunca seria uma das vencedoras.

Por outro lado, embora seja certo que estes dois concorrentes apresentaram reclamações na fase de admissão das propostas, o facto é que não impugnaram o concurso por via de recurso hierárquico, o que pode traduzir um certo desinteresse pelo mesmo, ou, eventualmente, da parte da Mercedes, o reconhecimento de que a sua proposta seria mais elevada que as aprovadas e que, em qualquer caso, nunca sairia vencedora.

Por fim, o recorrente manifesta, como aliás o fizera já no decurso do processo, clara disposição para retirar no futuro aquelas exigências, conformando-se com o juízo de censura emitido pelo Tribunal.

Relevam ainda as considerações de prejuízos em matéria de saúde pública, para a população em geral, decorrentes da não concessão do visto e da consequente demora na aquisição dos equipamentos pretendidos.

Estas razões justificam, no parecer do Ministério Público, que, pese embora a apontada ilegalidade, seja neste caso e atento o disposto no artigo 44º, nº 4 da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, ***concedido o visto, com a recomendação de que, em futuros concursos se omitam as exigências ora constantes do artigo 9º, nº 1 do Caderno de Encargos que excedam as previstas no artigo 55º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março.***

Por todo o exposto, o Ministério Público é de parecer que ***deve o recurso merecer provimento, mas por razões diferentes das alegadas pelo recorrente, concedendo-se, nos termos do artigo 44º, nº 4 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o visto com a recomendação de que, de futuro, deve o INEM retirar dos Cadernos de Encargos quaisquer exigências que excedam as previstas no artigo 55º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março por ser de Justiça."***

II - OS FACTOS

1. Os actos sujeitos a fiscalização prévia são os contratos de fornecimento de ambulâncias celebrados entre o **Instituto Nacional de Emergência Médica** (INEM) e as Sociedades **Renault, S.A., Iveco, Ldª.** e **Citroen, S.A.** pelos valores de **259.878.350$00, 43.233.385$00 e 54.841.691$00**, respectivamente, sem IVA.

2. Os contratos referidos no número anterior foram precedidos de concurso público internacional.

3. Os artigos 9° n° 1 e 11° n° 1 alínea b), das Condições Gerais do Caderno de Encargos, estabelecem o seguinte:

> *"Artigo 9º*
>
> *Modo de Apresentação de Propostas e Documentos*
>
> *1. A proposta deve ser apresentada em papel timbrado, em duplicado, e encerrada em sobrescrito fechado e lacrado, acompanhada, de um outro, nas mesmas condições, contendo os documentos exigidos no número 4 do Programa do Concurso e ou nas Cláusulas Especiais.*
>
> .....
>
> *Artigo 11º*
>
> *Não Admissão e Admissão Condicional das Propostas*
>
> *1. Não são admitidos os concorrentes:*
>
> *a) .....;*
> *b) Que não cumpram as formalidades previstas no artigo 9º"*

4. No acto público do concurso foram excluídos os concorrentes Mercedes-Benz Portugal, S.A., e SIVA, S.A., o primeiro por os envelopes com as designações de "Documentos" e "Propostas" não se encontrarem lacrados, contrariamente ao exigido no artigo 9° n° 1, das Condições Gerais do Caderno de Encargos (embora o sobrescrito exterior que os continha se encontrasse devidamente lacrado e fechado) e o segundo por não apresentar proposta em duplicado, conforme o exigido pela mesma cláusula do caderno de encargos.

5. Em sessão de Subsecção, de 31 de Março de 1998, por este Tribunal, foi proferido o Acórdão nº69/98, atrás, no relatório em 1., transcrito, cujo teor aqui se dá como reproduzido, que recusou o "visto" aos contratos em apreço.

III - O DIREITO

Conforme resulta do exposto as questões a resolver são duas a saber:

— Se a exclusão dos concorrentes Mercedes-Benz Portugal, S.A., e SIVA, S.A., se processou ou não conforme a legislação em vigor;

— Caso tal exclusão tenha sido ilegal, qual a consequência daí a retirar para a concessão ou recusa do visto aos contratos ora sujeitos a fiscalização prévia e celebrados com outros concorrentes.

Vamos começar, naturalmente, por abordar a 1ª questão enunciada, pois a 2ª está dependente da resolução desta.

O ilustre recorrente sustenta a legalidade das exclusões em virtude dos concorrentes em causa não terem respeitado o estabelecido no artigo 9º nº 1 das Condições Gerais do Caderno de Encargos, o que, de acordo com o estabelecido no artigo 11º nº 1 alínea b) do mesmo documento, implica a sua não admissão.

Acrescenta que essas exigências, embora não derivem directamente da lei — artigo 55º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março —, cabem na margem de liberdade de conformação das regras concursais atribuídas e reconhecidas à entidade dona do concurso, conforme disposto no artigo 40º do mesmo diploma legal (proémio e alínea d)).

Da análise do processo e em especial do caderno de encargos — artigo 9º nº 1 das Condições Gerais — verifica-se que, efectivamente, era exigido aos concorrentes que apresentassem a proposta em duplicado (o que não foi cumprido pela SIVA, S.A.) e que todos os sobrescritos fossem fechados e lacrados (o que não foi cumprido pela Mercedes-Benz Portugal, S.A., pois só lacrou o sobrescrito exterior).

E do artigo 11°, n° 1, alínea b) do mesmo documento consta que o não cumprimento de tais exigências implica a não admissão dos concorrentes.

Se as exigências contidas no artigo 9°, n° 1 do Caderno de Encargos quanto à apresentação da proposta em duplicado e ao lacre de todos os envelopes são ou não ilegais é algo susceptível de discussão mas que não é fundamental para a resolução da questão *sub judice*.

Fundamental é saber se o não cumprimento de tais formalidades pode ser fundamento da não admissão dos concorrentes.

Como vimos, o artigo 11° n° 1 alínea b), do Caderno de Encargos diz que sim.

Mas, neste ponto é que consideramos que o caderno de encargos viola claramente a lei.

As causas que podem levar à não admissão dos concorrentes e das suas propostas estão previstas e especificadas nos artigos 59° a 61° do referido Decreto-Lei n° 55/95.

Resultando claramente dos mesmos que só falhas graves e essenciais que contrariem expressamente o previsto na lei podem levar à não admissão.

O que bem se compreende dada a gravidade extrema de tal acto.

Ora, o que no caso sucedeu, é que os concorrentes em causa não foram admitidos pelo não cumprimento de formalidades que, para além de objectivamente nada terem de essencial, nem sequer estão previstas na lei (artigo 55° do referido diploma).

Do dito se concluindo que a não admissão dos referidos concorrentes foi ilegal, por, claramente, violar o disposto, para além do mais, nos artigos 59° a 61° do mencionado Decreto-Lei n° 55/95.

Resolvida esta questão passemos, então, à 2ª ou seja, qual a consequência a retirar da referida ilegalidade para a concessão ou recusa do visto aos contratos ora sujeitos a fiscalização prévia e celebrados com outros concorrentes.

No douto acórdão recorrido considerou-se que a indevida exclusão de dois concorrentes pode ter alterado o resultado financeiro do concurso, uma vez que não é de excluir que alguma das suas propostas fosse economicamente mais vantajosa do que aquelas sobre as quais viram a cair as adjudicações.

Por nossa parte subscrevemos por inteiro tal afirmação e consideramos até que é evidente que a mesma não é passível de qualquer reparo.

Por outro lado também resulta claro, do disposto no artigo 44° n° 3 alínea c) da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto, que basta que a ilegalidade seja susceptível de alterar o resultado financeiro (embora não esteja demonstrado que efectivamente o mesmo foi alterado) para servir de fundamento à recusa do visto.

Porém, a referida alínea c) tem de ser conjugada com o disposto no n° 4 da mesma disposição legal, por força do qual, não obstante se verifique ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro, o Tribunal, em decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços ou organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades.

E, no caso em apreciação, consideramos oportuno e equitativo lançar mão do disposto no referido n° 4, fundamentalmente, pelas seguintes razões:

— Não ficou demonstrado que a ilegalidade referida tivesse, de facto, alterado o resultado financeiro. Unicamente ficou demonstrado que a mesma era susceptível de alterar tal resultado;

— O recorrente manifesta clara disposição para não voltar a cometer no futuro as ilegalidades detectadas, conformando-se com as recomendações que venham a ser proferidas por este Tribunal, o que permite concluir que, pelo menos no âmbito do seu serviço, as mesmas se não voltarão a repetir;

— Finalmente, considerando o objecto dos contratos — fornecimento de ambulâncias —, a manutenção da recusa podia vir a causar prejuízos na saúde pública.

Do dito se concluindo que consideramos que é de julgar procedente o recurso — visando-se os contratos — , mas com recomendações aos serviços para, de futuro, evitarem as referidas ilegalidades.

IV - DECISÃO:

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª. Secção:

1. **Em dar provimento ao recurso e, consequentemente, conceder o visto aos contratos em apreço;**
2. **Recomendar aos Serviços que, de futuro, tenham presente que a não admissão dos concorrentes e das suas propostas, dada a gravidade extrema de tal acto, só pode ser fundamentada em falhas graves e essenciais que contrariem expressamente o previsto na lei, designadamente nos artigos 59º a 61º do Decreto-Lei nº 55/95 de 29 de Março.**

Emolumentos pelo visto.

Diligências necessárias.

Lisboa, 30 de Junho de 1998

Relator: Cons. Ribeiro Gonçalves

Cons. Pinto de Almeida

Cons. Morais Antunes

RECURSO ORDINÁRIO Nº 24/98

PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR - REGULARIZAÇÃO DE PESSOAL - ELEMENTOS PROBATÓRIOS NOVOS

SUMÁRIO:

1. Tendo em conta o disposto nos Decretos-Leis nºs 81-A/96 de 21 de Junho e 195/97 de 31 de Julho - nos preâmbulos e articulados -, conclui-se que foi intenção do legislador, expressamente consagrada na letra da lei, regularizar todas as situações em que a situação de facto fosse o exercício de funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços, com sujeição hierárquica e horário completo, funções essas a que não correspondia o instrumento jurídico adequado e daí a irregularidade da situação.

2. Conforme jurisprudência pacífica e uniforme deste Tribunal, em sede de recurso ordinário, os serviços podem carrear para o processo as provas que julguem convenientes para a reapreciação da decisão recorrida.

Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº 12829/98
Sessão de 199806.30

RECURSO ORDINÁRIO Nº 24/98
(Processo nº 12829/98)

ACÓRDÃO Nº 55/98

I - RELATÓRIO

1. Por este Tribunal foi proferido, em 16 de Abril de 1998, o acórdão nº 79/98, do seguinte teor:

> *"1. A* ***Câmara Municipal de Loulé*** *submeteu à fiscalização prévia deste Tribunal o despacho de* ***nomeação*** *de* ***José Manuel Marques***

*como **Encarregado Geral** do quadro de pessoal daquele Município.*
A nomeação em apreço foi precedida de concurso interno aberto nos termos e ao abrigo do Decreto-Lei nº 195/97, de 31 de Julho, ao qual o interessado foi candidato único.

2. Dos documentos instrutórios do processo, designadamente da nota biográfica do interessado, resulta que este iniciou funções na Câmara Municipal de Loulé em 1 de Junho de 1995, como encarregado geral de construção civil.
Constata-se, pois, que o interessado não reúne um dos pressupostos exigíveis para beneficiar da integração nos quadros da Autarquia ao abrigo do Decreto-Lei nº 195/97, já citado. É que o nº 2 do seu artº 4º exige a prestação de serviço por um período mínimo de três anos em situação irregular, requisito essencial que o interessado ainda não detém.
Não podia, pois, ter sido opositor ao concurso a que se fez referência.
Ora, as nomeações de funcionários a quem falte algum dos requisitos essenciais exigidos por lei são nulas, nos termos da alínea f) do nº 1 do artº 88º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março.
Por sua vez, a nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos da alínea a) do nº 3 da Lei 98/97, de 26 de Agosto.

3. Face ao exposto, acorda-se em Subsecção da 1ª Secção em recusar o visto à nomeação em causa."

2. Não se conformou com o mesmo o Sr. Presidente da Câmara, que dele interpôs o presente recurso, tendo formulado no seu requerimento as seguintes conclusões:

"1 – A Câmara Municipal de Loulé, após concurso interno aberto nos termos e ao abrigo do Dec. Lei 195/97 de 31/07, submeteu à fiscalização prévia do Tribunal de Contas o despacho de nomeação de José Manuel Marques, único candidato ao referido concurso, como encarregado geral do quadro de pessoal daquele Município.

2 – Apesar das diversas referências existentes nos documentos que instruíram o concurso, apontarem como data do início de funções

o dia 02/11/90, da Nota Biográfica junta ao processo, resultava, como início de funções a data de 01/06/95.

3 – Apesar da contradição existente entre os documentos que instruíram os processos e a Nota Biográfica, o que é facto é que o Tribunal de Contas negou o visto, uma vez que, confiando plenamente na Nota Biográfica, constatou que o interessado não reunia um dos pressupostos exigíveis para beneficiar da integração nos Quadros da Autarquia ao abrigo do Dec. Lei 195/97, uma vez que o nº 2 do artº 4 exige a prestação de serviço por um período mínimo de três anos em situação irregular.

4 – Concluindo que além do interessado não poder ser opositor ao concurso em causa, a sua nomeação, por falta de um dos requisitos essenciais exigidos por lei é nula nos termos da alínea f) do nº 1 do artº 88 do dec. Lei 100/84, de 29/03, sendo que a nulidade é fundamento da recusa do visto, nos termos da alínea a) do nº 3 da Lei 98/97 de 26/08.

5 – O Sr. José Manuel Marques, desde 02/11/90, que vinha desempenhando funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços, com sujeição hierárquica e horário completo e foi abrangido pelo Dec. Lei 81-A/96.

6 – O Sr. José Manuel Marques, em 30/04/97, desempenhava funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços, com sujeição hierárquica e horário completo há cerca de sete anos, pelo que se encontrava abrangido pelo Dec. Lei 195/97, que lhe confere o direito a ver regularizada a sua situação com integração no Quadro de Pessoal do Município de Loulé.

7 – Tinha assim, direito, de acordo com a sua real situação, e o previsto e definido no Dec. Lei 195/97, nomeadamente no nº 2 do artº 4 , de concorrer e ser admitido ao concurso em causa.

8 – As condições concretas e reais do concorrente, são definidas pela sua concreta e real situação e não a situação descrita por Nota Biográfica para a qual o concorrente em nada contribuiu e da qual nem sequer teve conhecimento.

9 – O concorrente – Sr. José Manuel Marques – não pode ser prejudicado nos seus direitos e legítimas expectativas e aspirações, por erro imputável aos serviços, a um concreto funcionário, organismo ou a qualquer dos seus órgãos.

10 – O Sr. José Manuel Marques, de acordo com a sua situação material e real e atento o previsto e definido no Dec. Lei 195/97, pode ser oponente ao concurso aberto, ser admitido e desde que aprovado como foi o caso, tem direito a ser definitivamente nomeado para o lugar a que concorre.

11 –À nomeação do Sr. José Manuel Marques, não falta qualquer dos requisitos essenciais, pelo que não é nula, sendo pelo contrário plenamente válida e eficaz.

12 – Parece ser entendimento pacífico do Tribunal de Contas que a sanação dos vícios que fundamentaram uma recusa de visto, através da junção de documentos necessários com a reclamação, permite recuperar o processo e conceder o visto.

13 – No caso concreto, trata-se de corrigir um erro imputável e da única exclusiva responsabilidade dos serviços da Câmara Municipal de Loulé, para o qual, o Sr. José Manuel Marques, em nada contribuiu, dando-se assim cumprimento ao disposto no Dec. Lei 195/97.

Nestes termos e nos demais de direito e, com o douto suprimento de V. Exª., deve o presente recurso ser julgado procedente e provado, revogando-se a decisão de recusa do visto, substituindo-a por uma outra que conceda o visto à nomeação do Sr. José Manuel Marques, cumprindo-se assim o disposto no Dec. Lei 195/97, assim se fazendo JUSTIÇA".

3. O recurso foi admitido liminarmente e cumpridas as demais formalidades legais, tendo o digno Procurador-Geral Adjunto emitido douto parecer no sentido da manutenção da recusa do visto.

II - OS FACTOS

Do processo resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:

1. O acto sujeito a fiscalização prévia é o despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Loulé, de 9 de Março de 1998, que nomeou definitivamente o interessado José Manuel Marques, na categoria de Encarregado Geral do grupo de pessoal operário qualificado do quadro de pessoal do Município de Loulé, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a) do nº 2 do artº 4º e nº 4 do artº 5º Do Decreto-Lei nº 195/97 de 31 de Julho.

2. Na nota biográfica do interessado, junta ao processo inicial remetido a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, constava que o interessado tinha iniciado funções no Município, em regime de contrato a termo certo, em 1 de Junho de 1995.

3. Na nota biográfica ora junta no presente processo de recurso consta o seguinte:

> *"**SITUAÇÕES DE EMPREGO**: Iniciou funções, nesta Câmara Municipal, em regime de prestação de serviços, entre 02-11-90 e 31-08-91.*
> *Entre 01-09-91 e 31-05-95, exerceu funções com contrato para aquisição de serviços.*
> *Celebrado contrato a termo certo, ao abrigo da alínea d) do nº 2 do artigo 18º do Decreto-Lei nº 427/89, de 07/12 com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 407/91, de 17/10, aplicável à Administração Local por força do Decreto-Lei nº 409/91, de 17/10, na categoria de encarregado geral de construção civil, em 01-06-95, pelo período de 06 (seis) meses, tendo o mesmo sido renovado por novo período de 06 (seis) meses, em 01-12-95.*
> *O contrato de trabalho a termo certo celebrado em 01-06-95, foi considerado prorrogado até 30-04-97, de acordo com o Decreto-Lei nº 81-A/96, de 21/06 e por deliberação de 02-07-97.*
> *Por deliberação de 06-05-97 e ao abrigo do Decreto-Lei nº 103-A/97, de 28/04, o mesmo contrato foi considerado novamente prorrogado até 31-07-97.*

O referido contrato considera-se prorrogado até ao termo previsto no nº 1 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 195/97, de 31/07 (deliberação de 23/09/97)."

4. Todas as situações referidas na nota biográfica, transcrita no nº anterior, encontram-se provadas documentalmente (docs. ora juntos com o requerimento de recurso).

5. O Município de Loulé, designadamente através do Sr. Presidente da Câmara Municipal, afirma que o interessado, desde 2/11/90, desempenhou funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços, com sujeição hierárquica e horário completo.

6. Em sessão de Subsecção, de 16 de Abril de 1998, por este Tribunal, foi proferido o acórdão nº 79/98, atrás, no relatório em 1., transcrito, cujo teor aqui se dá como reproduzido, que recusou o visto à nomeação ora submetida a fiscalização prévia.

III. O DIREITO

Como vimos, o único fundamento da recusa de visto à nomeação em apreço, foi o facto de o interessado ainda não prestar serviço em situação irregular há pelo menos três anos.

O que, de acordo com os elementos constantes no processo no momento em que foi proferido o acórdão recorrido, e como o próprio recorrente reconhece, estava certo.

Porém, o recorrente constatou que os elementos então fornecidos ao Tribunal estavam incompletos e agora, em sede de recurso, juntou documentação comprovativa de que o interessado já presta serviço na autarquia desde 2 de Novembro de 1990.

E considera que todo esse serviço foi prestado em situação irregular porque, embora os instrumentos jurídicos a que se recorreu não fossem os adequados, o interessado sempre exercem funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços, com sujeição hierárquica e horário completo.

O Ilustre Magistrado do Ministério Público, no seu douto parecer, considera que o recurso não merece provimento, em virtude dos instrumentos jurídicos utilizados antes de 1 de Junho de 1995 (desigualmente contratos de prestação de serviços) serem incompatíveis com as necessidades permanentes dos serviço, a subordinação hierárquica e o horário completo.

Porém, lendo atentamente os diplomas legais fundamentais para a resolução da questão — Decretos-Leis nºs 81-A/96 de 21 de Junho e 195/97 de 31 de Julho — , não podemos concordar com o douto parecer do Ministério Público.

Com efeito, tais diplomas — nos preâmbulos e articulados — referem expressamente, para além de contratos a termo certo (que também eles, pela sua própria natureza e imposição legal, não se destinam a satisfazer necessidades permanentes dos serviços), contratos de tarefa e avença, aquisições de serviço prolongadas no tempo, "recibos verdes" e outras situações.

Pelo que a intenção do legislador, expressamente consagrada na letra da lei, foi regularizar todas as situações em que a situação de facto fosse o exercício de funções correspondentes a necessidades permanentes dos serviços, com sujeição hierárquica e horário completo, funções essas a que não correspondia o instrumento jurídico adequado e daí e irregularidade da situação.

Ora, segundo atesta o Município (e o Tribunal não dispõe de elementos que demonstrem o contrário) tem sido esta a situação do interessado ao longo de mais de sete anos.

Assim sendo e considerando que tem sido jurisprudência pacífica e uniforme deste Tribunal que, em sede de recurso ordinário, os serviços podem carrear para o processo as provas que julguem convenientes para a reapreciação da decisão recorrida, o presente recurso procede.

IV - DECISÃO:

Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª Secção em dar provimento ao recurso e, consequentemente, conceder o visto à nomeação em apreço.

Emolumentos pelo visto.

Diligências necessárias.

Lisboa, 30 de Junho de 1998

O Juiz Conselheiro Relator

Adelino Ribeiro Gonçalves

Os Juizes Conselheiros Adjuntos

Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

(3ª SECÇÃO)

ACÓRDÃO Nº 4/98 - RECON

CONDUTA OMISSIVA - CULPA - INFRACÇÃO FINANCEIRA

SUMÁRIO:

1. É objectivamente subsumível na alínea e) do nº 1 e nº 2 do artº 48º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, a conduta de um Vereador encarregado do Pelouro da Divisão Jurídica de uma Câmara Municipal que, além do mais, está incumbido da correspondência e contactos com os Tribunais e que, durante meses, não deu resposta a ofícios do Tribunal de Contas no sentido de, a este, serem prestados esclarecimentos.
2. A descrita conduta é, igualmente, violadora da alínea c) do nº 1 do artº 66º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas - que revogou a anterior.
3. A conduta referida é culposa dado que o visado não podia deixar de representar ser razoável, exigir de si, nas circunstâncias concretas em que actuou, que controlasse a forma como as solicitações do Tribunal estavam a ser cumpridas e não o fez.
4. Por força do disposto no artº 111º, nº 4, da Lei nº 98/97, esta conduta só pode ser punida se evidenciar infracções financeiras sancionadas pela Lei da data da respectiva acção (Lei nº 86/89) e pela Lei que a revogou e é hoje vigente (Lei nº 98/97) e por aquele dos dois regimes que, no caso concreto, se mostre mais favorável ao demandado.

Conselheiro Relator
Arlindo Lopes Almeida

Processo nº 10/96
Sessão de 1998.

PROCESSO Nº 10/96 - RECON.

ACÓRDÃO 4/98 - 3ª SECÇÃO

I

1. ***Jorge Manuel dos Santos Duarte Rebeca***, foi condenado por Acórdão proferido em 20 de Junho de 1996, como Vereador do Pelouro da Divisão Jurídica da Câmara Municipal de Évora, na multa de 50.000 escudos, por infracção ao disposto na alínea e) do nº 1 do artigo 48º da Lei nº 68/89, de 8 de Setembro.

2. Não se conformando, veio recorrer de tal condenação, alegando (resumimos de forma conclusiva):
   — Não ter sido ele o destinatário dos pedidos de informação endereçados pelo Tribunal à Autarquia;
   — Dependerem as informações a prestar, de diligências complexas e morosas para que fossem úteis e idóneas;
   — Não ter agido com negligência como ficou demonstrado pelas razões expostas.

3. O Exmº Procurador Geral Adjunto na sua douta contra minuta — Fls. 19, 20 — defendeu a improcedência do recurso.

II

O recurso iniciou a sua tramitação na 2ª Secção deste Tribunal.
Foi publicada, porém, na sua pendência, a Lei 98/97, de 26 de Agosto que, decorrida "a vacatio legis", logo entrou em vigor.
Por força do disposto no nº 6 do seu artigo 111º os autos foram redistribuídos ao Juíz Conselheiro da 3ª Secção, ou seja, ao actual relator.
Cumprindo o nº 6 do artigo 97º, da mesma Lei, o recorrente passou a ser assistido por advogado que constituiu.

A instância mantêm-se, assim, válida e regular.
Cumpre apreciar e decidir.

III

1. No âmbito do presente recurso é mister conhecer de facto e de direito.

2. Na decisão recorrida, foi considerada provada a seguinte matéria de facto:

   2.1.1 Em 9 de Março de 1994, o Tribunal endereçou ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Évora, o ofício nº 3204, solicitando esclarecimentos acerca de várias diligências e diversos documentos necessários à instrução do processo da conta respeitante à gerência de 1991, daquela Autarquia;

   2.1.2 Em 31 de Maio de 1994 insistiu-se com o ofício nº 6146 para o mesmo efeito, dado que ao referido anteriormente não fora dada qualquer resposta;

   2.1.3 Só em 31 de Agosto de 1994, pelo seu ofício nº 10341, a Autarquia prestou os esclarecimentos relativos ao iten 1 dos ofícios que recebera deste Tribunal não dando qualquer resposta às questões mencionadas nos itens 2 e 3 dos citados ofícios;

   2.1.4 Daí que em 25 de Outubro de 1994 este Tribunal tenha remetido à Autarquia novo ofício, com o nº 10851, solicitando mais uma vez os esclarecimentos ainda em falta;

   2.1.5 Perante o silêncio da Autarquia, em 15 de Fevereiro de 1995, insistiu-se com o ofício nº 1773 reiterando-se os pedidos já formulados;

   2.1.6 Em 19 de Maio de 1995 expediu-se o ofício nº 5982, registado com o aviso de recepção, solicitando novamente que fossem prestados os esclarecimentos ainda em falta e informando que o não cumprimento do pedido seria passível de aplicação de multa;

   2.1.7 Só após a citação do presumido arguido no presente processo foram remetidos a este Tribunal os esclarecimentos ainda em falta: os referentes ao iten 3 dos ofícios mencionados em 1-1 e 1-2 por ofício da Autarquia de 30 de Novembro de 1995 e os respeitantes ao iten 2 dos mesmos ofícios com as alegações

apresentadas pelo Presidente da Autarquia, que deram entrada neste Tribunal em 15 de Janeiro de 1996.

2.2 O processo de multa fora, como ressalta do exposto, inicialmente instaurado contra o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Évora, a quem foram dirigidos todos os ofícios emanados deste Tribunal e antes referidos;

2.2.1 Da defesa, por si apresentada em tal processo, decorre, porém, que a correspondência e contactos com tribunais eram tarefas de que, por deliberação camarária de 12 de Janeiro de 1994, estava especificamente incumbido o recorrente Jorge Rebeca, que detinha o pelouro da Divisão Jurídica da Autarquia com, além do mais, a competência aludida;

2.2.2 Face ao teor da defesa apresentada pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Évora, o Tribunal mandou citar o Senhor Vereador Jorge Manuel Dos Santos Duarte Rebeca;

2.2.3 Este, (tal como antes o havia feito o Senhor Presidente da Câmara) defendeu-se esclarecendo que a questão colocada no iten 2 dos ofícios remetidos por este Tribunal — relativa a emolumentos notariais e execuções fiscais — implicou diversos contactos com a Associação de Secretários Municipais para que fossem efectuadas correcções de cálculos até 1995;

2.2.4 Revelou-se, por isso, moroso tal processo, tanto mais que alguns funcionários requereram o pagamento em prestações dos abonos que haviam recebido em excesso;

2.2.5 É certo, porém, que o primeiro ofício enviado à Câmara só obteve resposta — e parcial — cinco meses e vinte e dois dias depois;

2.2.6 Os esclarecimentos omitidos nessa resposta depois de novamente pedidos à Autarquia só vieram a ser presentes passados um ano e um mês;

2.2.7 Não se pondo em causa a veracidade do alegado pelo Senhor Presidente da Câmara (que neste momento é completamente

alheio à demanda) e pelo Senhor Vereador Jorge Rebeca e que se transcreveu no p. 2.2.3 é de realçar, todavia, que o processo dos emolumentos notariais e custas de execuções fiscais apenas se referia a um dos três esclarecimentos que, desde 9 de Março de 1994, o Tribunal solicitava à Autarquia.

IV

Uma vez que a impugnação trazida aos autos não põe em causa a descrita factualidade pois nela se dá como provado que os ofícios do Tribunal não foram endereçados ao Recorrente mas sim ao Presidente da Câmara Municipal de Évora, se aceitou como complexa e difícil a informação a prestar (pelo menos no que respeita aos emolumentos notariais) julgamos definitivamente fixados os mencionados factos.
Merecerão, porém, acolhimento os argumentos do mesmo Recorrente quando se defende alegando:

1. Não lhe competir o controlo de execução das respostas ao solicitado pelo Tribunal; e
2. Não ter agido com negligência?

Estas são as questões a que cumpre responder.

Versemo-las

V

1. Alega o Recorrente que não têm que ser os titulares dos órgãos representativos do Município a dar execução material ou a controlar a execução quanto ao bosquejo e recolha de dados, designadamente quando estejam em causa distâncias temporais, como no caso "sub judice", de vários anos que impliquem dificuldades acrescidas na recolha dos mesmos.
Mais alegou que, se objectivamente se pode concluir que houve delongas na resposta, de tal não deve concluir-se, no domínio subjectivo, seja de negligência, nomeadamente porque as informações a prestar não podiam deixar de ser morosas, atenta a sua natureza, não bastando que fossem dadas, mas sendo necessário que o fossem de forma útil e idónea, o que, no caso, implicava complexa e atenta investigação.

2. Pensamos que no acórdão recorrido foi ponderada de forma criteriosa a censura do comportamento do Recorrente.

Está provado que, por distribuição de Pelouros entre os Vereadores da Câmara Municipal de Évora, de 12 de Janeiro de 1994, Jorge Rebeca, foi designado não só substituto legal do Presidente da Autarquia como também ficou, além do mais, responsável pela Divisão Jurídica com, entre outras, as atribuições de correspondência e contactos com tribunais.

Por outro lado, como se afirmou no acórdão recorrido, não houve da parte deste, directa ou indirectamente, a emissão de um fax ou efectivação de um telefonema dirigido ao Tribunal esclarecendo o que se estava a passar.

Não podia ser este o comportamento do homem comum.

Esta afirmação não pretende afastar a reflexão que teremos de assentar na avaliação da culpa em concreto do Recorrente.
Não podemos concordar com este quando afirma que, como órgão representante do executivo camarário, não lhe competia, controlar a execução das diligências pertinentes aos esclarecimentos pedidos pelo Tribunal.

Conforme ressalta dos autos ele remeteu tais pedidos do Tribunal aos Serviços competentes.

Subscreveu as respostas constantes dos ofícios respectivos.

Como responsável pelo Pelouro onde se incluía a Divisão dos Serviços Jurídicos da Autarquia, não poderia deixar de considerar como sendo razoável, exigir de si, nas circunstâncias concretas em que actuou, que controlasse a forma como solicitações do Tribunal estavam a ser cumpridas e, no caso de haver dificuldades ou delongas exageradas na obtenção dos elementos indispensáveis, informar o Tribunal da situação.

Mais do que ao homem comum, como bem se diz no acórdão recorrido, ao impugnante, homem dotado das qualidades e capacidades para exercer as funções inerentes à Divisão Jurídica da Autarquia, tem o Tribunal de censurar a sua conduta.

Consideramos, pois, que bem se decidiu na 1ª instância, ao reputar de negligente a conduta do impugnante.

VI

1. Ao tempo da prática dos factos ora " sub júdice " bem como na altura do julgamento condenatório, ora trazido à reapreciação do Tribunal " ad quem ", a acção imputada a Jorge Rebeca era subsumível a alínea e) do nº 1 e nº 2 do artigo 48º da Lei 86/98, de 8 de Setembro.

   Assim, havida na decisão ora em apreço, nenhum reparo nos merece o aludido enquadramento legal.

   Na pendência do recurso, porém, o preceituado referido, bem como todo o articulado da Lei nº 86/89, foi revogado pela Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que logo entrou em vigor, sendo que no nº 4, do seu artigo 111º, se consagrou que os "processos pendentes distribuídos já a um Juiz da 2ª Secção apenas prosseguirão seus termos se evidenciarem infracções financeiras sancionadas pela lei vigente à data das respectivas acções e pelo presente diploma" acrescentando o nº 5 do mesmo preceito, que às infracções previstas nos nºs 3 e 4 " se aplica o regime mais favorável, o qual se efectiva nos termos dos artigos 89º e seguintes".

2. É seguro que a conduta imputada ao Recorrente se mostra também tipicizada na alínea c) do nº 1 do artigo 66º desta mesma Lei nº 98/97, sendo certo que o "quantum " da multa em abstracto é reduzido no seu limite máximo, acrescendo ainda que este máximo, já de si mais benévolo, é reduzido a metade se a infracção fôr cometida por negligência (V. o nº 2 deste artigo).

   Sem falar, pois que pela Lei Nova, foram criadas causas extintivas da possibilidade de mais fácil advento e que mantendo embora, a natureza da infracção reconheceu a existência de diversidade de culpa criando circunstâncias que influem favoravelmente na graduação da pena, sem contudo tal redução se reflectir no limite mínimo da moldura sancionatória, sempre fixado em 50.000 escudos (mesmo no caso da forma mais benevolente de imputação subjectiva - mera culpa ou negligência).

   Bem sabemos que no nº 2 do artigo 48º da Lei revogada - Lei nº 86/89 - adversamente, apenas se encontrava fixado o seu limite máximo ("me-

tade do vencimento líquido anual dos responsáveis, incluindo todas as suas remunerações acessórias, ou, quando os responsáveis não percebam vencimento, metade do vencimento base de um director-geral") nada se afirmando quanto ao vencimento mínimo.

3. Atendendo, porém, à culpa do agente e às demais circunstâncias da infracção o Tribunal recorrido houve, por bem, fixar em 50.000 escudos a multa aplicada, — dosimetria com que já mostramos concordância.

   Valorando agora a situação segundo a Lei Nova, avaliando o grau e a forma de culpa do infractor - segundo um critério subjectivo e individualizante - atendendo a que a demora nas respostas assumiu aspectos de acentuado desinteresse pelo dever de colaborar com o Tribunal imposto por lei (omissão tanto mais grave quanto sobre si incidia a expressa competência de exercer tais funções) pensamos que a multa a aplicar não podia sê-lo, de forma correcta, pelo mínimo da moldura prevista: 50.000 escudos.

   Teria de ser fixada em montante mais gravoso, afirmação que justificamos depois de ponderado o preceituado nos artigos 48°, n° 1 alíneas e), n° 2 e n° 3 da Lei n° 86/89 de 8 de Setembro, 66°, n° 1, alínea c), n° 2 e n° 3 e 111° n° 4 e n° 5, ambos da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto, 2°, n° 4 do Código Penal e 29°, n° 4 da Constituição da República Portuguesa.

   Aplicando, pois, como se impõe, no caso em apreço, o regime legal vigente do tempo da infracção, o montante da multa fixado na decisão recorrida não merece reparo algum, como já deixamos consignado.

VII

São termos, pois, em que confirmando integralmente o acórdão impugnado, julgamos recurso improcedente.
São devidos emolumentos a cargo do Recorrente.
Notifique e Registe

Os Juízes Conselheiros,

Arlindo Ferreira Lopes de Almeida
Manuel Marques Ferreira
Jcsé Manuel Peixe Pelica

RECURSO ORDINÁRIO DE EMOLUMENTOS
ACÓRDÃO 2/98

DESPACHO DE ARQUIVAMENTO - ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS - JULGAMENTO DA CONTA - SANTA CASA DA MISERICÓRDIA - PRINCIPIO DA LEGALIDADE

SUMÁRIO:

1 O novo regime emolumentar deste Tribunal constante do Dec Lei nº 66/96, de 31 de Maio só é aplicável aos processos que deram entrada ou foram iniciados a partir de 5 de Junho de 1996.

2 Quer no plano da economia financeira, quer do ponto de vista jurídico, os emolumentos devem ser considerados como taxas e, consequentemente, a sua incidência obedece ao princípio da legalidade.

3 No domínio do anterior regime emolumentar, então aprovado pelo Dec Lei nº 356/73, de 14 de Julho, não eram devidos emolumentos por um despacho de arquivamento lavrado em processo ordinário de contas, pelo seu juíz relator e ao abrigo da Resolução nº 5/96 - 2ª Secção, uma vez que tal despacho não se enquadrava em qualquer das normas da tabela anexa ao revogado diploma legal.

Conselheiro Relator
João Manuel Fernandes Neto

Processo nº 2/97
Sessão de 1998.01.21

RECURSO ORDINÁRIO DE EMOLUMENTOS

Processo nº 2/97-REMOL)

ACÓRDÃO Nº 2/98

Acordam em Plenário da 3ª Secção deste Tribunal :

I -1. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa veio reclamar da fixação de emolumentos que lhe foi determinada por despacho de 10 de Dezembro de 1996 lavrado no processo nº 1516/76 respeitante à conta de

gerência desse ano económico da Mesa Administrativa da Lotaria Nacional.

Para o efeito, alegou que o Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia está isento de custas em todos os processos em que intervenha, nomeadamente os de índole administrativa, judicial e fiscal, nos termos conjugados do artº 36º do Decreto-Lei nº 12700 de 30 de Novembro de 1926, dos artºs 13º e 15º do Decreto-lei nº 40397, de 24 de Novembro de 1955 e do artº 31º dos estatutos da SCML aprovados pelo Decreto-Lei nº 322/91, de 26 de Agosto.

2. Distribuído em 6 de Outubro do corrente ano, já em plena vigência da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, o processo passou a seguir a tramitação do recurso ordinário de emolumentos - em consonância com o nº 1 do artº 96º da referida Lei - tendo a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa constituído advogado nos termos do nº 6 do artº 97º, com referência às alíneas a) e b) do nº 1 do artº 79º, ambos da mesma Lei.

3. Admitido liminarmente o recurso foram os autos com vista ao Exmº Procurador Geral Adjunto que, no seu douto parecer lavrado a fls. 18 e 19, concluiu:

   - "a instauração do processo de julgamento da conta de gerência nº 516/76, em que foram fixados os emolumentos em questão, ocorreu muito antes da entrada em vigor do regime emolumentar aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, pelo que o mesmo se mostra inaplicável - artº 3º desse diploma legal;

   - o simples despacho de arquivamento, ao abrigo de uma resolução interna (Resolução nº 5/96-2ª Secção) não é tributável em emolumentos ao abrigo da Tabela aprovada pelo Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho;

   - o douto despacho recorrido violou o disposto no artº 3º do Decreto-Lei nº 66/96, bem como o regime legal fixado pelo Decreto-Lei nº 356/73, motivo por que deverá ser revogado e substituído por outro que determine que não são devidos emolumentos, dando-se, assim, embora por fundamentos diferentes dos invocados pelo recorrente, provimento ao recurso".

II - Corridos os vistos legais, cumpre agora apreciar e decidir:

Inexistem razões de índole processual que obstem ao conhecimento do mérito da questão.

Com interesse para a decisão a proferir releva - ao nível factual - que a conta de gerência que serve de base ao mencionado processo nº 1516/76 deu entrada neste Tribunal em 31 de Maio de 1977 e que a sua fase jurisdicional teve início em 7 de Janeiro de 1991.

No também já referido despacho, lavrado a fls. 214 e verso desse processo, determinou-se o seu arquivamento com base no nº 1 da parte I da Resolução nº 5/96 - 2ª Secção e o pagamento de emolumentos " a fixar de harmonia com o disposto no artº 9º do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio".

Ao nível jurídico importa considerar que este Decreto-Lei nº 66/96 - que revogou todas as disposições especiais contrárias ao que nele se dispõe, bem como os Decretos-Leis nºs 356/73 de 14 de Julho e nº 161/94 de 4 de Julho - consignou expressamente no seu artº 3º: "o regime constante deste diploma aplica-se aos processos que deram entrada no Tribunal de Contas ou foram iniciados após a sua entrada em vigor" (5 de Junho de 1996).

Tendo em conta a data da entrada neste Tribunal do aludido processo nº 1516/76 é óbvio que a conta de gerência da Mesa Administrativa da Lotaria Nacional, respeitante ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1976, não estava sujeita ao regime emolumentar fixado pelo Decreto-Lei nº 61/96, antes lhe sendo aplicável o regime anterior aprovado pelo Decreto-Lei nº 356/73, de 14 de Julho, com a actualização constante do Decreto-Lei nº 131/82, de 23 de Dezembro.

Porém, no regime emolumentar anterior, a tabela anexa ao citado Decreto-Lei nº 356/73 apenas previa - ao nível do processo ordinário (como é o processo onde foram fixados os emolumentos em análise) - a incidência de emolumentos sobre o julgamento de contas: cfr. o seu artº 1º

Por seu turno, o julgamento de contas era da competência da 2ª Secção deste Tribunal, em Subsecção: vide alínea b) do nº 2 do artº 26º da Lei nº 89/89, de 8 de Setembro, vigente na data do despacho recorrido.

Eram, então, aplicáveis como normas processuais - "ex vi" do disposto no artº 62º da mesma Lei - além doutras, o artº 37º do Regimento aprovado pelo Decreto nº 1831, de 17 de Agosto de 1915 (os julgamentos eram feitos "em conferência") e o artº 20º do Decreto nº 18962, de 25 de Outubro de 1930 (os acórdãos do Tribunal eram "assinados pelo relator e pelos dois vogais adjuntos").

Sendo certo que os emolumentos, quer no plano da economia financeira, quer do ponto de vista jurídico, devem ser considerados como taxas - por isso que têm "por causa a realização de uma utilidade individualizada" e se situam "num vínculo sinalagmático" (apud Soares Martinez *in* Direito Fiscal, 7ª edição, pág. 37) - a sua incidência obedece ao princípio da legalidade.

Daí que esta matéria não se compadeça com os processos de interpretação extensiva - isto é, com a aplicação da citada norma a casos por ela não contemplados expressa e directamente - nem com a aplicação analógica alheia aos quadros de tipificação legal: veja-se, neste sentido, a obra citada pags. 144 e Lemos Pereira e Cardoso Mota *in* Teoria e Técnica dos Impostos, 9ª edição.

Por tudo o exposto impõe-se concluir que um simples despacho de arquivamento, lavrado num processo ordinário de contas pelo seu juíz relator ao abrigo de uma resolução interna, não pode ser considerado como julgamento de conta e, como tal, não se enquadra em qualquer das normas da Tabela anexa ao Decreto-Lei nº 356/73.

O mesmo é dizer que não existe base legal para a tributação em causa.

E decorre da conclusão ora formulada que - para a decisão final do presente recurso - se torna desnecessária a subsequente apreciação da, aliás douta, argumentação do Recorrente.

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 3ª Secção deste Tribunal em julgar procedente o recurso revogando a decisão recorrida na parte que fixou emolumentos à Santa Casa da Misericórdia (Departamento de Jogos) deles a isentando por não serem devidos.

Sem emolumentos

Notifique

Tribunal de Contas, em sessão de 21 de Janeiro de 1998.

O Juíz Conselheiro Relator

Conselheiro João Manuel Fernandes Neto

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

Conselheiro Manuel Marques Ferreira

Conselheiro Arlindo Ferreira Lopes de Almeida

Conselheiro José Manuel Peixe Pelica

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 Junho de 1998, 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

ACESSO À FUNÇÃO PÚBLICA
DOC 302119 603
ADJUDICAÇÃO
DOC 302079 613
DOC 302086 613
DOC 302109 600
DOC 302127 612
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOC 302124 617
AJUSTE DIRECTO
DOC 302079 613
DOC 302109 600
ANULABILIDADE
DOC 302083 615
APOSTAS MÚTUAS
DOC 302098 625
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS
DOC 302082 601
DOC 302126 607
DOC 302127 612
AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA
DOC 302095 608
DOC 302097 610
AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO
DOC 302079 613
DOC 302083 615
DOC 302085 600
DOC 302096 606
DOC 302102 618
DOC 302113 605
DOC 302120 604

C

CARREIRA DE ENFERMAGEM
DOC 302134 621

CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL (CRSS)
DOC 302121 ... 619
CHEFE DE DIVISÃO
DOC 302081 ... 616
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA
DOC 302082 ... 601
DOC 302086 ... 613
DOC 302127 ... 612
COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA
DOC 302087 ... 602
CONCURSO DE HABILITAÇÃO
DOC 302113 ... 605
CONCURSO DE INGRESSO
DOC 302084 ... 609
CONCURSO EXTERNO
DOC 302083 ... 615
DOC 302085 ... 600
DOC 302102 ... 618
CONCURSO PÚBLICO
DOC 302074 ... 602
DOC 302109 ... 600
DOC 302119 ... 603
DOC 302120 ... 604
CONTRATO ADICIONAL
DOC 302079 ... 613
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 302134 ... 621
CONTRATOS DE PESSOAL
DOC 302071 ... 629
CONTRATOS DE TRABALHO A TERMO CERTO
DOC 302072 ... 603
DOC 302073 ... 607

D

DESPESAS COM PESSOAL
DOC 302095 ... 608
DOC 302097 ... 610
DEVOLUÇÃO DO PROCESSO
DOC 302072 ... 603
DOC 302073 ... 607

DOC 302080 611
DOC 302087 602
DOC 302115 606
DOC 302118 610
DIRECTOR DE SERVIÇOS
DOC 302081 616
DIREITOS ADQUIRIDOS
DOC 302121 619
DONO DA OBRA
DOC 302079 613

E

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 302079 613
DOC 302082 601
DOC 302086 613
DOC 302096 606
DOC 302109 600
DOC 302124 617
DOC 302126 607
DOC 302127 612
ESPIONAGEM
DOC 302124 617
ESTÁGIO NA CARREIRA TÉCNICA
DOC 302133 620
EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA
DOC 302089 625
EXTINÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 302074 602

F

FALTA DE HABILITAÇÕES
DOC 302088 606
FORMAÇÃO PROFISSIONAL
DOC 302088 606

H

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS MÍNIMAS
DOC 302130 621

I

INTERESSE PÚBLICO
DOC 302119 603
DOC 302127 612
ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS DO TC
DOC 302098 625
ISENÇÃO DE VISTO
DOC 302071 629
DOC 302072 603
DOC 302073 607
DOC 302087 602
DOC 302111 599
DOC 302115 606
DOC 302118 610

J

JULGAMENTO DA CONTA
DOC 302098 625

L

LOTARIA
DOC 302098 625

M

MÉTODOS DE SELECÇÃO DE PESSOAL
DOC 302102 618

N

NORMA FINANCEIRA
DOC 302096 606
DOC 302109 600
DOC 302126 607
NULIDADE
DOC 302088 606
DOC 302089 625
DOC 302102 618
DOC 302109 600
DOC 302119 603
DOC 302124 617
DOC 302127 612

DOC 302130 621
DOC 302133 620

O

OBRAS COMPLEMENTARES
DOC 302082 601
DOC 302110 599
OPOSIÇÃO DE JULGADOS
DOC 302111 599
ÓRGÃO COLEGIAL
DOC 302132 614

P

PAZ PÚBLICA
DOC 302124 617
PESSOA COLECTIVA DE UTILIDADE PÚBLICA
DOC 302098 625
PESSOAL DIRIGENTE
DOC 302081 616
PESSOAL DOCENTE
DOC 302095 608
DOC 302097 610
PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR
DOC 302134 621
PESSOAL NÃO DOCENTE
DOC 302095 608
DOC 302097 610
PODER REGULAMENTAR
DOC 302095 608
DOC 302097 610
PRAZO DE VALIDADE DE CONCURSO
DOC 302074 602
DOC 302085 600
DOC 302119 603
DOC 302120 604
PRINCÍPIO DA BOA FÉ
DOC 302092 614
PRINCÍPIO DA CELERIDADE
DOC 302075 611
PRINCÍPIO DA ECONOMIA

DOC 302075 611
PRINCÍPIO DA EFICÁCIA
DOC 302075 611
PRINCÍPIO DA IGUALDADE
DOC 302119 603
DOC 302121 619
DOC 302127 612
PRINCÍPIO DA LEGALIDADE
DOC 302075 611
DOC 302124 617
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA
DOC 302127 612
PROGRAMA DE CONCURSO
DOC 302096 606
PROVAS DE SELECÇÃO
DOC 302083 615
DOC 302084 609
DOC 302113 605
PUBLICAÇÃO DO CONCURSO
DOC 302102 618
PUBLICAÇÃO OFICIAL
DOC 302119 603
PUBLICITAÇÃO DE CONCURSO EM ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DE EXPANSÃO NACIONAL
DOC 302085 600

R

RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL
DOC 302111 599
DOC 302115 606
DOC 302118 610
RECONHECIMENTO OFICIAL
DOC 302088 606
RECURSO DE REVISÃO
DOC 302110 599
RECURSO EXTRAORDINÁRIO
DOC 302071 629
DOC 302111 599
RECUSA DE VISTO
DOC 302079 613

DOC 302092 614
DOC 302130 621
REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 302074 602
REVISÃO DE ACÓRDÃO
DOC 302089 625

S

SABOTAGEM
DOC 302124 617
SANTA CASA DA MISERICÓRDIA
DOC 302098 625
SEGURANÇA INTERNA
DOC 302124 617
SISTEMA DE GARANTIAS
DOC 302092 614
SISTEMA DE INFORMAÇÕES
DOC 302124 617

T

TERRORISMO
DOC 302124 617
TRABALHADOR INDEPENDENTE
DOC 302134 621
TRABALHOS A MAIS
DOC 302079 613
DOC 302082 601
DOC 302086 613
DOC 302110 599
DOC 302126 607
TRÂNSITO EM JULGADO
DOC 302126 607

V

VAGAS
DOC 302085 600
DOC 302120 604
VALOR DO CONTRATO
DOC 302086 613

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA E CONCOMITANTE

(1ª SECÇÃO)

302111

Acórdão, de 26 de Maio
Autos de Recurso Extraordinário 1/98 - (Autos de Reclamação 123/97)

I - Interposto recurso extraordinário para fixação de jurisprudência na vigência da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, em que os actos que foram objecto de uma decisão de recusa do "Visto" deste Tribunal no Acórdão recorrido, ainda não transitado em julgado, deixaram, por força do disposto nos artigos 110º-nº 1 e 114º-nº 1-a) da Lei nº 98/97, de estar sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal, deve dar-se sem efeito a decisão recorrida, declarando-se a isenção do "Visto" deste Tribunal.
II - Tendo, assim, deixado de subsistir no ordenamento jurídico uma das decisões alegadamente em contradição, deve deliberar-se que não existe oposição de julgados, dando-se por findo o recurso, nos termos do disposto no artigo 102º-nº 4 da Lei nº 98/97.
III - É este o caso dos presentes autos, uma vez que estão em causa reclassificações de funcionários, que não estão sujeitas à fiscalização prévia a partir de 1 de Janeiro de 1998.

OPOSIÇÃO DE JULGADOS / ISENÇÃO DE VISTO / RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / RECURSO EXTRAORDINÁRIO

302110

Acórdão, de 26 de Maio
Recurso de Revisão 1/97 - (Autos de Reclamação 6/97)

1. Apesar de a Lei nº 98/97, de 26 de Agosto não prever expressamente o recurso de revisão no âmbito da fiscalização prévia e na esfera da competência da 1ª Secção, no silêncio do artº 80º, será o mesmo, porém, de admitir por aplicação supletiva do Código de Processo Civil, desde que preenchidos os pressupostos e requisitos constantes nos artºs 771º e seguintes deste Código;
2. Um documento elaborado após a prolação do acórdão recorrido e que se limita a fazer a narração dos motivos, condicionantes e objectivos que envolveram um determinado processo de decisão relacionado com a realização de uma obra, por não preencher os pressupostos da al. c) do artº 771º do Código de Processo Civil, não pode servir de fundamento a

um recurso de revisão de um Acórdão que manteve a recusa do visto a um adicional com o fundamento de que os trabalhos em questão não poderem ser qualificados como "trabalhos a mais" ou "obras complementares".

RECURSO DE REVISÃO / TRABALHOS A MAIS / OBRAS COMPLEMENTARES

302109

Acórdão 32/98, de 31 Mar
Autos de Reclamação 191/96
Processo Nº : 57980/96

1. A alínea d) do nº 2 do artigo 52º do Dec Lei 405/93, só permite que um contrato se celebre por ajuste directo, desde que respeite o estipulado nela. Tem de haver a verificação cumulativa destes requisitos consignados sob pena de improcedência da reclamação.
2. O prazo de três anos a que se refere a alínea d) do nº 2 do artigo 52º do Dec Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro é contado entre a data de celebração do contrato e a data de celebração do novo contrato.
3. Assim sendo, continua a haver necessidade de realização de concurso público "como procedimento adequado à adjudicação da empreitada em questão" em obediência ao disposto no artº 47º e ss do Dec Lei 405/93. A sua não realização quando obrigatória, configura violação directa de norma financeira. Ora tanto a nulidade, como a violação directa duma norma financeira são fundamento de recusa do visto (conforme nº 3 do artigo 44º da Lei 98/97).

ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRECTO / CONCURSO PÚBLICO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / NULIDADE / NORMA FINANCEIRA

302085

Acórdão 24/98, de 3 de Março
Autos de Reclamação 21/97
Processos Nºs : 77000 e 77001/97

I. Quando o aviso de abertura do concurso externo refere um determinado número de vagas a prover e fixa um prazo de validade, deve procurar-se nos elementos instrutórios do processo qual a verdadeira intenção da entidade que procedeu à respectiva abertura quanto ao efectivo número de lugares postos a concurso: se apenas os mencionados ou se também os correspondentes às vagas que vierem a ocorrer dentro daquele prazo de validade;

II. Da deliberação que decidiu abrir concurso válido pelo prazo de um ano para provimento de um determinado número de lugares vagos, associada à publicitação desse concurso em órgãos de comunicação social de expansão nacional onde expressamente se referia que o concurso era válido para as vagas a concurso e para as que viessem a verificar-se no prazo de um ano, deve concluir-se que a intenção foi a de tornar extensivo o concurso também às vagas que ocorressem dentro desse prazo de validade, apesar de o aviso de abertura publicado no Diário da República a tal não fazer referência sendo, portanto, legais as nomeações para esses lugares.

CONCURSO EXTERNO / AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / VAGAS / PRAZO DE VALIDADE DE CONCURSO / PUBLICITAÇÃO DE CONCURSO EM ÓRGÃOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DE EXPANSÃO NACIONAL

302082

Acórdão 31/98, de 31 de Março
Autos de Reclamação 42/97
Processo Nº : 94098/96

1. O fornecimento e colocação de material para substituir outro, cuja recuperação se previa no contrato inicial, mas que, entretanto, foi vendido, é susceptível de ser enquadrável no conceito de "*trabalhos a mais*", "*trabalhos imprevistos*" ou "*trabalhos complementares*" previstos nos artºs. 27º e 27º-A do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto, se o objecto final do contrato inicial era não apenas a construção, mas também o equipamento e o funcionamento em pleno de uma unidade hospitalar.
2. A alienação de material cuja recuperação se previa no contrato, sem o conhecimento do co-contratante, é susceptível de ser qualificado como

"*circunstância imprevista à execução da obra*", nos termos do nº 1 do citado artº 27-A.

3. A colocação e entrada em funcionamento do material, nas referidas circunstâncias era estritamente necessária ao acabamento do contrato.

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / TRABALHOS A MAIS / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA / OBRAS COMPLEMENTARES

302074

Acórdão, de 20 de Janeiro
Autos de Reclamação 85/97
Processos Nºs : 2289/97 e outros

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.

III A interpretação referida nos nºs anteriores veio a obter consagração legislativa - nova redacção dada ao artigo 21º do referido Decreto-Lei nº 74/96 pelo artº 3º do DL 128/97 de 24 de Maio.

CONCURSO PÚBLICO / PRAZO DE VALIDADE DE CONCURSO / REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS / EXTINÇÃO DE SERVIÇOS

302087

Acórdão, de 17 de Fevereiro
Autos de Reclamação 88/97
Processo Nº : 6895/97

1. A partir de 1 de Janeiro de 1998 cessou a competência originária do Tribunal de Contas para apreciar e decidir, em sede de fiscalização prévia, sobre os actos e contratos (minutas) elencados na alínea a) do nº 1 do artº 114º da Lei nº 98/97, de 26 de Maio.

2. Nos processos de pedido de reapreciação de recusa de visto dos actos ou contratos antes referidos dar-se-à, por força do artº 110º, nº 1 da citada lei, sem efeito a decisão/acórdão recorrido, com a consequente devolução dos mesmos.

COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA / DEVOLUÇÃO DO PROCESSO / ISENÇÃO DE VISTO

302072

Acórdão, de 13 de Janeiro
Autos de Reclamação 92/97
Processo Nº : 5463/97 e outros

Nos processos de pedido de reapreciação de recusa de visto cujos actos ou contratos tenham deixado de ficar sujeitos a fiscalização prévia por força da Lei 98/97 de 26 de Agosto, deve dar-se sem efeito a decisão recorrida e ordenar-se a devolução dos mesmos - artºs 110º nº 1, 46º e 114º da referida lei.

CONTRATOS DE TRABALHO A TERMO CERTO / ISENÇÃO DE VISTO / DEVOLUÇÃO DO PROCESSO

302119

Acórdão, de 10 Março
Autos de Reclamação 107/97
Processo Nº : 71269/96 e outros

I- Esgotado o prazo de validade de um concurso e preenchidas todas as vagas publicitadas, o mesmo caduca, isto é, não pode continuar a produzir os efeitos que visava na ordem jurídica. Produziu todos os seus efeitos e, nessa medida, mas só nessa, pode continuar a ser invocado: no âmbito das relações jurídicas que se estabeleceram durante a sua vigência.

II- Não só este regime nada tem de anómalo, como é o que melhor se adequa aos princípios subjacentes ao concurso: a persistência, na ordem jurídica, de um concurso cujo objecto se esgotou, consubstanciaria uma

perversão de princípios básicos do ordenamento jurídico, designadamente, o da segurança e certeza nas relações jurídicas; o da igualdade no acesso à função pública e o da prossecução do interesse público.

III- As nomeações em causa nos autos, porque feitas quando o concurso caducara, por força do decurso do prazo, de natureza imperativa, violam, de forma extrema, os princípios gerais, de cariz constitucional, que presidem ao processo de recrutamento e selecção de pessoal para a Administração Pública: as nomeações foram feitas sem precedência de concurso.

IV- A nomeação de funcionários sem concurso determina a nulidade da deliberação - artº 88º - nº 1 - f) do Dec-Lei nº 100/84, de 29 de Março, reconhecidamente aplicável à Administração Central; é nula, também, nos termos do disposto no artº 133º - nº 1 e 2 - f) do Código do Procedimento Administrativo, sendo, pois, fundamento de recusa do "Visto" deste Tribunal - artº 44º - nº 3 - a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

NULIDADE / INTERESSE PÚBLICO / ACESSO À FUNÇÃO PÚBLICA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PUBLICAÇÃO OFICIAL / CONCURSO PÚBLICO / PRAZO DE VALIDADE DE CONCURSO

302120

Acórdão 25/98, de 10 de Março
Autos de Reclamação 108/97
Processo Nº : 12604 e 12605/97

1. Nos termos do artº 16º alínea b) do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, dos avisos de abertura do concurso devem constar, obrigatoriamente, além do mais, o seu prazo de validade e o número de vagas a prover.
2. Se do aviso não constar que o concurso se destina unicamente ao provimento das vagas indicadas, esgotando-se com o seu preenchimento, a indicação do prazo de validade do mesmo, se não houver outros elementos que o contradigam, pode ser considerada como significando que ele se destina também ao preenchimento dos lugares que vierem a vagar no decurso desse mesmo prazo.

CONCURSO PÚBLICO / AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / PRAZO DE VALIDADE DE CONCURSO / VAGAS

Acórdão 29/98, de 17 de Março
Autos de Reclamação 111/97
Processo Nº : 7330 a 7332/97

Resulta das normas acabadas de citar, em especial das pertencentes ao Decreto Regulamentar nº 32/87, de 18 de Maio, que os funcionários aprovados em concurso de habilitação apenas se poderão candidatar, e em relação às categorias para que se achem habilitados, aos concursos abertos no serviço a que pertencem ou noutros em que as provas do concurso de habilitações sejam iguais.
A informação trazida ao processo pelo Exmo. Recorrente de que no Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, à data da abertura do concurso subjacente às nomeações em apreço não tinham ainda sido aprovados os programas das provas do concurso de habilitação para a categoria de técnico-auxiliar de 2ª classe e que, por isso, não haviam sido abertos concursos de habilitação, leva a concluir, face ao disposto no nº 1 do artº 3º do Decreto Regulamentar nº 32/87, pela impossibilidade de algum auxiliar técnico com as condições do nº 4 do artº 20º do Decreto-Lei nº 248/85 se candidatar com êxito ao concurso em questão.
É que, não havendo no processo nada que nos faça duvidar da informação nova prestada pelo Exmo. Recorrente, na Comissão de Coordenação Regional do Algarve não havia ninguém aprovado em concurso de habilitação (por ausência de concurso) e noutros serviços, mesmo que houvesse funcionários habilitados, não seria possível proceder à comparação dos programas de provas (por não terem sido aprovados na Comissão de Coordenação Regional do Algarve), o que inviabilizava e impedia a sua admissão ao concurso em causa.
Assim, a eventual previsão no aviso de abertura da possibilidade de candidatura dos auxiliares técnicos possuidores dos requisitos constantes do nº 4 do artº 20º do Decreto-Lei nº 248/85 seria inútil e até susceptível de criar nos potenciais candidatos expectativas que não poderiam, depois, ser satisfeitas.
Daí que, atento o exposto, o concurso não enferme de qualquer ilegalidade.

AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / CONCURSO DE HABILITAÇÃO / PROVAS DE SELECÇÃO

302088

Acórdão, de 17 de Fevereiro
Autos de Reclamação 133/97
Processo Nº : 96550/96

I. O curso de formação profissional a que alude o artº 20º nº 2 do Decreto-Lei nº 248/85 de 15 de Julho (na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 2/93 de 8 de Janeiro), só é válido se estiver oficialmente reconhecido ou se, entretanto, o vier a estar nos termos prescritos pelo nº 3 da mesma disposição legal.

II. A falta de habilitações, constituindo a posse destas um requisito essencial exigido por lei, é gerador de nulidade e, consequentemente, de recusa do visto - artºs 88º nº 1 alínea f) do DL 100/84 de 29 de Março, 133º nº 1 do Código do Procedimento Administrativo e 44º nº 3 alínea a) da Lei 98/97 de 26 de Agosto.

FORMAÇÃO PROFISSIONAL / RECONHECIMENTO OFICIAL / NULIDADE / FALTA DE HABILITAÇÕES

302096

Acórdão, de 16 de Abril
Autos de Reclamação 143/97
Processo Nº : 30821/97

1. Havendo uma divergência entre os critérios enunciados no anúncio e no programa de um concurso de empreitada, resulta dos artigos 62º nº 1 al. e), 63º nº 2 al. o) e 64º nº 1, do Dec Lei 405/95 que o que prevalece é o Programa do Concurso.
2. Desde que esta divergência não altere o resultado financeiro do concurso deve ser concedido o visto ao respectivo contrato.

AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / NORMA FINANCEIRA / PROGRAMA DE CONCURSO

302115

Acórdão, de 20 de Janeiro

Autos de Reclamação 153/97
Processo Nº : 16756/97

1. De acordo com os artºs 46º e 114º nº 1 al. a) da Lei 98/97, de 26.Agosto, os despachos de Reclassificação Profissional, já não se encontram sujeitos a fiscalização prévia.
2. Conforme Jurisprudência pacífica e uniforme do Tribunal, há que dar sem efeito a decisão recorrida e ordenar a devolução do processo aos serviços.

DEVOLUÇÃO DO PROCESSO / ISENÇÃO DE VISTO / RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL

302073

Acórdão, de 13 de Janeiro
Autos de Reclamação 155/97
Processo Nº : 16748/97 e outros

Nos processos de pedido de reapreciação de recusa de visto cujos actos ou contratos tenham deixado de ficar sujeitos a fiscalização prévia por força da Lei 98/97 de 26 de Agosto, deve dar-se sem efeito a decisão recorrida e ordenar-se a devolução dos mesmos - artºs 110º nº 1, 46º e 114º da referida lei.

ISENÇÃO DE VISTO / DEVOLUÇÃO DO PROCESSO / CONTRATOS DE TRABALHO A TERMO CERTO

302126

Acórdão, de 9 de Junho
Autos de Reclamação 159/97
Processo Nº : 10354/97

1. De acordo com o disposto nos nºs 5 e 6 do artº 45º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, nos contratos de empreitada com produção de efeitos materiais antes do "visto", os trabalhos realizados até à notificação da recusa do visto ou ao seu trânsito em julgado, no caso de recurso, po-

dem ser legalmente pagos desde que o seu valor não ultrapasse a programação financeira contratualmente estabelecida para o mesmo período.

2. Não há violação do nº 1 do artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro quando os "trabalhos a mais" resultam da aceitação de alterações propostas ao dono da obra pelo serviço destinatário das instalações em construção, formuladas no decurso desta e com vista à sua melhoria funcional e de segurança, desde que não possam ser separadas técnica e economicamente da empreitada inicial.
3. Os trabalhos resultantes da instalação de um sistema de ar condicionado mais potente do que o inicialmente previsto, bem como da adaptação das instalações eléctricas imposta por aquela instalação ou outra do género, não são técnica ou economicamente separáveis da empreitada inicial.

TRÂNSITO EM JULGADO / TRABALHOS A MAIS / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / NORMA FINANCEIRA / AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

302095

Acórdão 35/98, de 28 de Abril
Autos de Reclamação 161/97
Processo Nº : 24246/97

1. A admissão de pessoal não docente para as Universidades dependia de prévio descongelamento;
2. Porém, esse descongelamento foi autorizado com carácter duradouro pela Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86, publicada no Diário da República de 15 de Dezembro, mediante a fixação de critérios de imputação de dotações orçamentais a despesas com pessoal e de "ratios" reportados à dimensão da instituição e ao número de alunos que as frequentam;
3. A Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86 é legal porquanto a solução por ela adoptada não altera o sistema de controlo de efectivos constante dos artºs 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, antes nele se encaixando;
4. Adopta, porém, uma metodologia diversa da mecanizada nos artigos citados que, em vez de partir do número de unidades a admitir para a

determinação das verbas orçamentais a utilizar, fixa o montante máximo das dotações do orçamento a afectar a despesas com pessoal quantificando em função destas o número de unidades que podem ser admitidas;

5. A legalidade da citada Resolução afere-se ainda pelo seu acolhimento expresso no Decreto-Lei nº 373/88, de 17 de Outubro que aprovou a estrutura orgânica da Universidade do Algarve pois que, sob pena de colocar as restantes Universidades numa situação de desvantagem, logo desigual, tal acolhimento tem de entender-se como a simples e particular inclusão no diploma orgânico do princípio genericamente naquela consagrado;
6. A Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86 só foi revogada pelo Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro.

ADMISSÃO DE PESSOAL / AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA / DESPESAS COM PESSOAL / PESSOAL DOCENTE / PESSOAL NÃO DOCENTE / PODER REGULAMENTAR

302084

Acórdão 28/98, de 17 de Março
Recurso Ordinário 2/97 - RECVI
Processos Nºs : 42746, 43677 e 43678/97

1. A realização de provas de conhecimentos num concurso de ingresso, nos termos do disposto no artº 26º nº 2 do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 215/95, de 22 de Agosto, destina-se a apurar se os candidatos possuem os conhecimentos necessários para o exercício das funções inerentes ao conteúdo funcional do lugar a prover;
2. Assim, a omissão da sua realização só é geradora de nulidade na ausência de outros elementos donde essa conclusão possa ser extraída.
3. Num concurso em que não tenham sido realizadas provas de conhecimentos mas em resultado do qual sejam nomeados candidatos que já se encontrem a exercer funções idênticas às compreendidas nos lugares postos a concurso, no mesmo serviço, tal omissão não constitui nulidade que impossibilite essa nomeação.

CONCURSO DE INGRESSO / PROVAS DE SELECÇÃO

302118

Acórdão, de 25 de Fevereiro
Recurso Ordinário 8/97 - RECVI
Processo Nº : 17603/97

Segundo os artigos 46º e 114º nº 1 alínea a) da Lei 98/97, os despachos de reclassificação profissional, já não se encontram sujeitos a fiscalização prévia.
Conforme jurisprudência pacífica, há que ordenar a devolução do processo aos serviços.

DEVOLUÇÃO DO PROCESSO / ISENÇÃO DE VISTO / RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL

302097

Acórdão 37/98, de 28 de Abril
Recurso Ordinário 9/97 - RECVI
Processo Nº : 46524/97

1. A admissão de pessoal não docente para as Universidades dependia de prévio descongelamento;
2. Porém, esse descongelamento foi autorizado com carácter duradouro pela Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86, publicada no Diário da República de 15 de Dezembro, mediante a fixação de critérios de imputação de dotações orçamentais a despesas com pessoal e de "ratios" reportados à dimensão da instituição e ao número de alunos que as frequentam;
3. A Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86 é legal porquanto a solução por ela adoptada não altera o sistema de controlo de efectivos constante dos artºs 12º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, antes nele se encaixando;
4. Adopta, porém, uma metodologia diversa da mecanizada nos artigos citados que, em vez de partir do número de unidades a admitir para a determinação das verbas orçamentais a utilizar, fixa o montante máximo das dotações do orçamento a afectar a despesas com pessoal quantifi-

cando em função destas o número de unidades que podem ser admitidas;

5. A legalidade da citada Resolução afere-se ainda pelo seu acolhimento expresso no Decreto-Lei nº 373/88, de 17 de Outubro que aprovou a estrutura orgânica da Universidade do Algarve pois que, sob pena de colocar as restantes Universidades numa situação de desvantagem, logo desigual, tal acolhimento tem de entender-se como a simples e particular inclusão no diploma orgânico do princípio genericamente naquela consagrado;
6. A Resolução do Conselho de Ministros nº 87/86 só foi revogada pelo Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro.

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA / DESPESAS COM PESSOAL / PESSOAL DOCENTE / PESSOAL NÃO DOCENTE / PODER REGULAMENTAR

302080

Acórdão, de 10 de Fevereiro
Recurso Ordinário 13/97 - RECVI
Processo Nº : 21112/97

Nos processos de pedido de reapreciação de recusa de visto cujos actos ou contratos tenham deixado de ficar sujeitos a fiscalização prévia por força da Lei 98/97 de 26 de Agosto, deve dar-se sem efeito a decisão recorrida e ordenar-se a devolução dos mesmos - artºs 110º nº 1, 46º e 114º da referida lei.

DEVOLUÇÃO DO PROCESSO

302075

Acórdão, de 27 de Janeiro
Recurso Ordinário 14/97 - RECVI
Processo Nº : 49190/97

I. Em sede de fiscalização prévia o controle exercido pelo Tribunal de Contas visa ajuizar da legalidade ou ilegalidade dos actos ou contratos

submetidos a tal fiscalização - cfr., entre outros, artº 44º da Lei 98/97 de 26 de Agosto.

II. Tendo em conta o referido no nº anterior e ainda por razões de eficácia, economia e celeridade, nada obsta que o referido juízo possa formular-se em sede de recurso se, na sequência da recusa do visto a um contrato, este tiver sido depurado dos vícios que determinaram a recusa.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PRINCÍPIO DA ECONOMIA / PRINCÍPIO DA EFICÁCIA / PRINCÍPIO DA CELERIDADE

302127

Acórdão, de 2 de Junho
Recurso Ordinário 15/97 - RECVI
Processo Nº : 34193/97

1. Na realização de empreitadas, bem como na aquisição de bens e serviços, sempre que a lei, em função do valor e na ausência de razões legais que autorizem a sua dispensa, exige a realização prévia de concurso, tem-se este como uma formalidade essencial no procedimento que conduz à formação da vontade do ente público com vista à escolha do co-contratante e à subsequente celebração do contrato, cuja preterição, de acordo com o disposto na alínea f) do nº 1 do artigo 88º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, torna nula a deliberação da Câmara de adjudicação dos trabalhos e o subsequente contrato, nulidade que é fundamento da recusa de visto;
2. A exigência do concurso visa a salvaguarda e observância de princípios essenciais, como os da igualdade, concorrência, transparência, objectividade, boa gestão dos recursos públicos e salvaguarda do interesse público;
3. Quanto à exigência de concurso, é irrelevante que o subsequente contrato a celebrar seja autónomo ou tenha em vista a realização de trabalhos associados a uma empreitada já em curso;
4. O surgimento de disponibilidades financeiras imprevistas, resultantes de financiamentos afectos à realização de uma empreitada/empreendimento em curso, podem, em casos excepcionais como o dos autos, considerar-se como uma circunstância imprevista à execução da obra, portanto enquadrável na previsão do nº 1 do artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro;

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / INTERESSE PÚBLICO / NULIDADE / PRINCIPIO DA IGUALDADE / PRINCIPIO DA TRANSPARÊNCIA / ADJUDICAÇÃO

302079

Acórdão, de 10 de Fevereiro
Recurso Ordinário 16/97 - RECVI
Processo Nº : 40272/97

I. De acordo com o disposto no artº 26º nº 2 do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro, quando o montante dos trabalhos a mais — tipificados no nº 1 da mesma disposição legal — exceder 50% do valor da adjudicação, deve o dono da obra proceder à abertura de novo concurso.

II. Se em tais situações não proceder à abertura de concurso e opte, de forma não fundamentada, pelo ajuste directo, deve ser recusado o visto ao contrato — artºs 88º nº 1 al. e) do Decreto-Lei nº 100/84 de 29 de Março, 133º nºs 1 e 2 al. f), 185º nºs 1 e 3 al. b) do Código do Procedimento Administrativo, 294º do Código Civil e 44º nº 3 als. a) e b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

III. Porém, se o montante dos trabalhos não exceder 50% do valor da adjudicação e não tiver sido posta em causa a sua tipificação como trabalhos a mais — de acordo com o artº 26º nº 1 do referido Decreto-Lei nº 405/93 — , deve ser concedido o visto ao respectivo contrato adicional.

TRABALHOS A MAIS / DONO DA OBRA / ADJUDICAÇÃO / AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / AJUSTE DIRECTO / CONTRATO ADICIONAL / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / RECUSA DE VISTO

302086

Acórdão, de 25 de Fevereiro
Recurso Ordinário 18/97 - RECVI
Processo Nº : 43719/97

I. Tendo em conta o disposto no artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro, devem ser qualificados como "trabalhos a mais" os que dizendo respeito à mesma empreitada se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra e não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato da empreitada inicial.

II. Sendo o valor dos trabalhos de 1.871.040$00 e não podendo os mesmos ser qualificados de "trabalhos a mais", não é obrigatório qualquer procedimento concursal, havendo, unicamente, que proceder à consulta a três entidades - artºs 47º nº 1, 50º nº 6, 51º nº 2 alínea f), todos do referido Decreto-Lei nº 405/93 (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 101/95 de 19 de Maio).

III. Na hipótese referida no nº anterior e se por motivos de ordem técnica os trabalhos só puderem ser realizados pelo adjudicatário, podem ser adjudicados a este de forma directa - artº 52º nº 2 alínea b), do mesmo diploma legal.

ADJUDICAÇÃO / TRABALHOS A MAIS / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / VALOR DO CONTRATO / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA

302132

Acórdão, de 23 de Junho
Recurso Ordinário 19/97 - RECVI
Processo Nº : 47522/97

1. O disposto no nº 2, "in fine", do artº 22º do Código do Procedimento Administrativo não se aplica ao funcionamento e deliberação dos órgãos colegiais legalmente constituídos apenas por três elementos;
2. Quando a composição legal de um Conselho de Administração é de três elementos, são legais e válidas as deliberações aprovadas com a presença de apenas dois dos seus .membros, desde que aprovadas por unanimidade;

ÓRGÃO COLEGIAL

302092

Acórdão 41/98, de 5 de Maio
Recursos Ordinários 23/97 e 1/98 - RECVI

Processos N^{os}: 57401 a 57408/97 e outros

I. Excluída, ilegalmente, uma candidata num concurso público, por errónea interpretação e aplicação da lei, tendo o júri actuado de boa fé, tal ilegalidade pode levar à invalidade ou anulabilidade do acto de exclusão se a interessada puser em movimento o sistema de garantias que a lei lhe dá (reclamação, recurso, para as entidades competentes), mas não tem a virtualidade de conduzir à nulidade de todo o concurso e, consequentemente, dos actos praticados na sua sequência — art°s 13° e 47° n° 2 da Constituição e 133° e segs. do C. do Procedimento Administrativo.

II. Dado que só a nulidade é fundamento da Recusa do Visto - art° 44° n° 3 al. a) da Lei 98/97 de 26 de Agosto —, nada impede a concessão do mesmo a nomeações ocorridas na sequência de um concurso público mesmo que na tramitação deste tenha ocorrido ilegalidade susceptível de conduzir à mera anulabilidade do acto.

RECUSA DE VISTO / PRINCÍPIO DA BOA FÉ / SISTEMA DE GARANTIAS

302083

Acórdão 30/98, de 24 de Março
Recurso Ordinário 2/98 - RECVI
Processo N° : 60344/97

1. A omissão no aviso de abertura de um concurso externo de ingresso do método de selecção "prova de conhecimentos", mesmo que obrigatório, não é, por si só, fundamento para a recusa de visto por não configurar um vício gerador de nulidade, mas antes de anulabilidade (violação de lei);
2. A não realização de "provas de conhecimento" em concurso externo de ingresso, por que obrigatórias (n° 2 do artigo 26° do Decreto-Lei n° 498/88, de 30 de Dezembro) e determinantes para a graduação correcta e justa dos candidatos, configura a preterição de uma formalidade essencial, geradora de nulidade (n° 1 alínea f) do art° 88° do Decreto-Lei n° 100/84, de 29 de Março), sendo por isso fundamento de recusa de visto (alínea a) do n° 3 do artigo 44° da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto);

3. Quando do processo do concurso se possa concluir que, apesar de não Ter sido prevista no aviso de abertura, os candidatos foram submetidos a provas de conhecimento, ainda que integradas na "entrevista profissional de selecção" (dada a possibilidade dessas provas poderem revestir a forma oral - nº 2 do artigo 27º do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro), deve dar-se por observada esta formalidade essencial;
4. A utilização de perguntas com cariz eminentemente técnico, durante a "entrevista profissional de selecção" torna possível alcançar os objectivos específicos fixados pela lei (alínea a) do nº 1 do artigo 27º do Decreto-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro) para as "provas de conhecimentos".

AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / CONCURSO EXTERNO / PROVAS DE SELECÇÃO / ANULABILIDADE

302081

Acórdão 33/98, de 31 de Março
Autos de Recurso Ordinário 7/98 - RECVI
Processos Nºs: 4022 a 4024/97

I- A Lei nº 13/97, de 23 de Maio, deu nova redacção aos artigos 3º e 4º do Dec-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro, alterando, profundamente, o regime de nomeação dos quadros dirigentes da Administração Pública, exigindo o concurso como forma obrigatória de recrutamento para director de serviços e chefe de divisão.

II- A Lei nº 13/97, não estatui qualquer prazo nem deferiu o início da sua vigência, a qual se verificou, assim, nos termos gerais do direito, ou seja, decorrido o prazo da "vacatio legis" após a respectiva publicação, que, para a Região Autónoma da Madeira, é de 15 dias (artº 5º do Código Civil, Lei nº 6/83, de 29 de Julho, com as alterações do Dec-Lei nº 1/91, de 2 de Janeiro).

III- Concretizada a entrada em vigor da Lei nº 13/97 no dia 28 de Maio, para o Continente, e no dia 7 de Junho, para as Regiões Autónomas, e nos termos do artº 5º da referida Lei, é obrigatória a nomeação, por concurso, dos directores de serviço e chefes de divisão.

IV- A Lei nº 13/97 era exequível, mesmo durante o período que decorreu até à publicação do Dec-Lei nº 231/97, de 3 de Setembro, que veio regulamentar o concurso instituído pela Lei, uma vez que os seus norma-

tivos e o regime subsidiário do Dec-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro, aplicável por força do disposto no artº 4º da Lei nº 13/97, permitiam, de forma suficiente, garantir o recrutamento por via do concurso.

V- Este regime é o que melhor se adequa aos princípios norteadores da interpretação da lei (artº 9º do C. Civil): a persistência, na ordem jurídica, de nomeações, sem concurso, de chefes de divisão, não teria em conta a unidade do sistema jurídico, a "ratio" do diploma, as circunstâncias em que a lei foi elaborada, os trabalhos preparatórios e configuraria um legislador que não consagrou as soluções mais acertadas e não soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.

VI- As nomeações em causa nos autos, porque feitas sem prévio concurso, violam, de forma extrema, os princípios gerais, de cariz constitucional, que presidem ao processo de recrutamento e selecção de pessoal para a Administração Pública e determinam a nulidade da deliberação - artº 88º - nº 1 - f) do Dec-Lei nº 100/84, de 29 de Março, reconhecidamente aplicável à Administração Central e artº 133º - nº 1 e 2 - f) do Código do Procedimento Administrativo, sendo, pois, fundamento de recusa do "Visto" deste Tribunal - artº 44º - nº 3 - a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

CHEFE DE DIVISÃO / PESSOAL DIRIGENTE / DIRECTOR DE SERVIÇOS

302124

Acórdão, de 26 de Maio
Recurso Ordinário 9/98 - RECVI
Processo Nº : 73460/97

I- O conceito de segurança interna encontra-se genericamente definido no artº 1º da Lei nº 20/87, aí se enunciando as actividades do Estado susceptíveis de integrar tal conceito, sendo que os interesses e medidas a implementar definidos na Lei nº 20/87 reconduzem-se, na sua essência , aos que anteriormente haviam sido especificados na Lei n º 30/84, Dec-Lei nº 225/85 - relativos ao Sistema de Informações - tendo sido reafirmados com os diplomas que, posteriormente, os vieram alterar - Lei nº 4/95 e Dec-Lei nº 245/95.

II- Dado que se trata de um poder vinculado e excepcional, é indispensável que se enunciem e verifiquem os pressupostos de facto que integram o

conceito de segurança interna, pressupostos esses que terão que evidenciar os riscos que decorreriam ou, pelo menos, poderiam decorrer para a ordem e a legalidade democráticas, a segurança, a tranquilidade pública, a protecção da vida e da integridade das pessoas e bens e a paz pública se a empreitada respeitasse o procedimento normal, "in casu" o concurso público. Ou, se, com tal procedimento, ficasse objectivamente prejudicada ou seriamente afectada a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem.

III- As razões invocadas pela Administração para dispensar o concurso público no contrato de empreitada em causa não podem proceder, por não se verificarem os pressupostos de facto que permitam considerar preenchido o condicionalismo previsto no artº 52º - nº 2 - e) do Dec-Lei nº 405/93. Assim, o contrato deveria ter sido precedido de concurso público, procedimento essencial à celebração do contrato, pelo que, em tais situações, a inexistência daquele implica a nulidade do respectivo contrato - artigos 133º - nº 1 e 2 - f) do Código do Procedimento Administrativo, sendo, pois, fundamento de recusa do "Visto" deste Tribunal - artº 44º - nº 3 - a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

SEGURANÇA INTERNA / SISTEMA DE INFORMAÇÕES / PRINCIPIO DA LEGALIDADE / PAZ PÚBLICA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / SABOTAGEM / TERRORISMO / ESPIONAGEM / NULIDADE / ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

302102

Acórdão 40/98, de 28 de Abril
Recurso Ordinário 12/98 - SRATC
Processos Nºs : 2757 a 2775/97

I- O Aviso de abertura do concurso é um elemento fundamental de todo o processo, porque é aí que se enunciam, designadamente, os métodos de selecção, o sistema de classificação, os programas das provas de conhecimentos e a composição do júri (artº 16º do Dec-Lei nº 498/88, de 30 de Dezembro), sendo, pois, compreensível, que o legislador tenha tido a preocupação de exigir, não só a publicitação do aviso, mas a forma e o âmbito que a mesma deve revestir, e que se tenha preocupado em tornar obrigatória certa forma de publicitação no concurso externo.

II- A forma de publicitação que o legislador julgou adequada e obrigatória tem de ser entendida como um "minus" a observar: a publicitação pode

ser alargada a outros meios, mas, pelo menos, os previstos na Lei têm de ser cumpridos. Significa isto que o legislador, nesta como noutras situações sensíveis e susceptíveis de gerar desigualdades e discricionariedade, preferiu ser prudente e preventivo: não quis deixar ao critério casuístico da Administração a forma e os meios de publicitação, antes, normatizou-a e, simultaneamente, concretizou o que entendia como o mínimo para que a publicitação garantisse a liberdade e a igualdade dos cidadãos.

III- As nomeações em causa nos autos resultaram de um concurso externo em que o respectivo aviso de abertura só foi publicado no Jornal Oficial da Região, pelo que, em nenhum momento, foi observado o regime estabelecido na Lei para a publicitação do concurso - Dec-Lei nº 498/88 e Decretos Legislativos Regionais nº 3/94-A e 5/97-A, de 29 de Janeiro e 21 de Maio, respectivamente.

IV- As nomeações, porque feitas no âmbito de um concurso em que não se cumpriu a publicitação estatuída, estão afectadas por um procedimento em que não se observaram os princípios gerais, de cariz constitucional, que presidem ao processo de recrutamento e selecção de pessoal para a Administração Regional: o concurso não garantiu a liberdade de candidaturas e a igualdade de condições e oportunidades para todos os cidadãos, o que determina a nulidade da deliberação - artº 88º - nº 1 - f) do Dec Lei nº 100/84, de 29 de Março, reconhecidamente aplicável à Administração Central; é nula, também, nos termos do disposto no artº 133º - nº 1 e 2 - f) do Código do Procedimento Administrativo, sendo, pois, fundamento de recusa do "Visto" deste Tribunal - artº 44º - nº 3 - a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

AVISO DE ABERTURA DE CONCURSO / MÉTODOS DE SELECÇÃO DE PESSOAL / PUBLICAÇÃO DO CONCURSO / CONCURSO EXTERNO / NULIDADE

302121

Acórdão, de 12 de Maio
Recurso Ordinário 13/98 - RECVI
Processo Nº : 72847/97

I- O objectivo fundamental do legislador, com a publicação do Dec-Lei nº 239/85, de 8 de Julho, foi o de garantir a todos os trabalhadores que

prestam serviço nas Instituições de Previdência os mesmos direitos concursais que aos restantes trabalhadores da Administração Pública, enquanto não estiver completo o processo moroso e temporalmente incerto da integração daquelas Instituições nos Centros Regionais de Segurança Social.

II- Tal garantia assenta no reconhecimento dos direitos por estes adquiridos, expressamente previsto no artº 40º, nº 3 do Decreto-Lei nº 549/77, de 31 de Dezembro.

III- Tratando-se de uma excepção relativamente ao regime geral de admissão na função pública expresso nos artigos 11º e 13º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro essa garantia apenas abrange os trabalhadores em serviço nas apontadas instituições à data da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 239/85.

PRINCÍPIO DA IGUALDADE / CENTRO REGIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL (CRSS) / DIREITOS ADQUIRIDOS

302133

Acórdão, de 23 de Junho
Recurso Ordinário 15/98 - RECVI
Processo Nº : 1297/98

I- O estágio, na carreira técnica, constitui condição de ingresso, revestindo, simultaneamente, carácter probatório, formativo e graduativo dos candidatos e só poderá ser dispensado se, através de outros meios, se atingirem aqueles objectivos, o que só em circunstâncias muito particulares se verifica.

II- Basta existirem mais candidatos admitidos e graduados do que as vagas publicitadas e a preencher para, independentemente de se poder ou não verificar que a formação e os conhecimentos do candidato poderiam dispensar o estágio, não ser admissível a dispensa de estágio, atenta a função graduativa que o mesmo também encerra.

III- A dispensa indevida de estágio fere de nulidade o despacho de nomeação em apreço, por preterição de um requisito legal - artº 88º - nº 1 -f) do Dec-Lei nº 100/84, de 29 de Março.

IV- A nulidade constitui fundamento da recusa do Visto deste Tribunal - artigo 44° - n° 3 - a) da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

ESTÁGIO NA CARREIRA TÉCNICA / NULIDADE

302130

Acórdão 50/98, de 16 de Junho
Recurso Ordinário 18/98 - RECVI
Processo N° : 8938/98

I- **A posse das habilitações mínimas constitui um elemento essencial ao provimento dos lugares**, conforme jurisprudência pacífica deste Tribunal, pelo que a interessada só poderia ser provida em categoria para a qual detivesse habilitações - art° 3° - n° 2 do Dec-Lei n° 195/97.

II- **A falta de habilitações fere de nulidade o despacho de nomeação em apreço, por preterição de um requisito legal** - art° 88° - n° 1 - f) do Dec-Lei n° 100/84, de 29 de Março.

III- **A nulidade constitui fundamento da recusa do Visto deste Tribunal** - artigo 44° - n° 3 - a) da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS MÍNIMAS / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

302134

Acórdão 52/98, de 23 de Junho
Recurso Ordinário 21/98 - RECVI
Processo N : 6 a 31/98

1. O tempo de serviço prestado em regime de contrato de prestação de serviços/trabalhador independente não releva para efeitos do disposto na parte final do n° 4 do art° 19° do Decreto-Lei n° 437/91, de 8 de Novembro (aprova o regime legal da carreira de enfermagem), ou seja, para efeitos de candidatura a concurso interno geral de ingresso.
2. O regime de regularização de situações jurídico-laborais irregulares aprovado pelos Decretos-Leis n^{os} 81-A/96, de 21 de Junho e 195/97, de 31 de Julho não é invocável, porque assente em pressupostos, procedi-

mentos e requisitos diferentes, num processo de recurso ordinário cuja questão controvertida é a legal ou ilegal admissão de candidatos a concurso interno geral de ingresso.

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / TRABALHADOR INDEPENDENTE / CARREIRA DE ENFERMAGEM / PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR

JULGAMENTO DOS PROCESSOS DE EFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS

(3ª SECÇÃO)

302089

Acórdão 3/98, de 25 de Fevereiro
Autos de Anulação 248-A/82

1. Os fundamentos de anulação duma sentença previstos no artº 148º do Código de Processo Civil de 1876, são, em termos gerais (com as devidas adaptações) análogos aos requisitos de revisão das sentenças do Código de Processo Civil de 1939 e mesmo do actual.
2. O artº 6º do Decreto-Lei nº 29174 de 24 de Novembro de 1938, elaborado na vigência daquele Código de Processo Civil de 1876, permitia, contudo, um fundamento de anulação diferente (em regime de alargamento) do referido artº 148º.
3. Tendo o artº 115º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, revogado o citado artº 6º do Decreto-Lei nº 29174, as sentenças, transitadas em julgado em época anterior aquela Lei, por força, entre outros, do princípio da aplicabilidade imediata da Lei processual, estão (numa óptica de alteração) sujeitas ao instituto da revisão, no modo e forma como constam do Código de Processo Civil actual.
4. Assim, se num processo de prestação de Contas (com sentença transitada em data antecedente à entrada em vigor da Lei nº 98/97) tiverem sido alegados factos integradores, em tese, da anulação, permitida pelo descrito artº 6º do Decreto-Lei nº 29174; e se tais factos (na altura da sua alegação claramente correctos e legais) não possuírem já aptidão para integrar qualquer dos actuais fundamentos de revisão, uma só solução é possível:
   A instância deve ser declarada extinta por ocorrência duma excepção processual inominada.

EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA / NULIDADE / REVISÃO DE ACÓRDÃO

302098

Acórdão 1/98, de 21 de Janeiro
Recurso Ordinário de Emolumentos
Processo Nº : 3/97 - REMOL

Quer porque o despacho em análise que fixou os emolumentos não pode ser havido como de "Julgamento de Conta"; quer porque, ao caso, são aplicá-

veis as regras do Decreto-Lei nº 356/73, (em particular no referente à isenção contemplada na alínea a) do & 4º da tabela anexa uma vez que a Santa Casa é uma pessoa colectiva de utilidade pública administrativa), quer porque, mesmo a vertente de exploração das apostas mútuas e lotarias também beneficia do regime de isenção emolumentar, uma só conclusão terá de se reconhecer: No caso em apreço não são devidos emolumentos.

APOSTAS MÚTUAS / ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS DO TC / JULGAMENTO DA CONTA / LOTARIA / PESSOA COLECTIVA DE UTILIDADE PÚBLICA / SANTA CASA DA MISERICÓRDIA

PLENÁRIO GERAL

Acórdão, de 6 de Janeiro
Recurso Extraordinário 18/96
Processo N : 50/96 (Autos de Reclamação)

1. Em recurso extraordinário, reportando-se o acórdão recorrido a contratos que deixaram de ficar sujeitos a fiscalização prévia por força da Lei 98/97 de 26 de Agosto, não deve ser dado seguimento ao recurso.

CONTRATOS DE PESSOAL / RECURSO EXTRAORDINÁRIO / ISENÇÃO DE VISTO

RELATÓRIOS DE AUDITORIA*

* **As Conclusões dos Relatórios de Auditoria,** elaborada no Gabinete de Estudos, inclui a lista seleccionada de conclusões de relatórios do Tribunal de Contas proferidos no período compreendido entre Janeiro a Junho de 1998 e aprovados na 2ª Secção do Tribunal de Contas.

CONCLUSÕES

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 5/98,
DE 2 DE ABRIL

AUDITORIA - PROGRAMA PIDDAC - AMPLIAÇÃO E APETRECHAMENTO DE HOSPITAIS E MATERNIDADES - EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

Assunto: Auditoria ao Programa "PIDDAC/96".
"Ampliação e Apetrechamento de Hospitais e Maternidades Centrais" - Projecto "Hospital Geral de Stº. António".
Empreitada de Obras Públicas do Ministério da Saúde.

Conselheiro Relator
José Alves Cardoso

Processo Nº: 16/97-Audit

CONCLUSÕES:

1. DEFICIÊNCIAS DE PLANEAMENTO DA OBRA

O concurso para a empreitada de ampliação foi lançado em Setembro de 1990 sem que fossem resolvidos os problemas que condicionavam a plena execução da obra e que tinham sido inventariados no parecer da Comissão de Revisão do Projecto de Execução da Ampliação.

Também as Cláusulas Particulares e Técnicas Especiais do caderno de encargos, que são peças fulcrais à programação e planeamento da obra, apontavam para que fossem acautelados certos aspectos determinantes.

As deficiências de concepção e planeamento do projecto potenciaram o recurso abusivo à figura de "trabalhos complementares", no valor total de 1 141 286 548$00, acrescido de IVA e ao pagamento de duas indemnizações, no total de 680 247 747$00.

(Cfr. Cap. III; Observação 1; págs. 20 a 34)

2. ADJUDICAÇÃO À PROPOSTA CLASSIFICADA EM 5º LUGAR

O critério no qual se baseia a adjudicação é o da proposta vantajosa implicando a ponderação de uma pluralidade de factores que cabe ao dono da obra determinar previamente, por ordem decrescente da sua importância no Programa e Anúncio do Concurso, conforme artº 93º, al. e) do nº 1 do artº 62º e al. p) do artº 63º, do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto.

A proposta adjudicatária da Construtora Abrantina, S.A., foi classificada em 5º lugar pela Comissão de Apreciação das Propostas tendo em consideração os factores do critério de adjudicação previamente fixados.

Merecem-nos sérias reservas que o dono da obra - Estado - tenha desrespeitado esses factores e tenha adjudicado a empreitada a uma proposta com base em argumentos meramente subjectivos.
(Cfr. Cap. III; Observação 2; pág. 35 a 44)

3. DEFICIÊNCIA DA PROPOSTA ADJUDICATÁRIA

No que respeita ao faseamento da obra, a CAP referenciou que a Construtora Abrantina não considerou o estipulado no Caderno de Encargos.

O relatório da CAP refere, igualmente, deficiências na definição dos equipamentos, organização do estaleiro, águas e esgotos, instalações eléctricas, instalações mecânicas, ar condicionado, rede de gás propano e ar comprimido industrial.

Iniciou-se a empreitada sem que todas as omissões e indefinições tivessem sido resolvidas, levando posteriormente à celebração de termos adicionais relativos a trabalhos complementares que vieram encarecer o custo de obra.
(Cfr. Cap. III; Observação 3; págs. 45 a 49)

4.ADJUDICAÇÃO PROVISÓRIA MAIORES-VALIAS ACORDADAS EM SEDE DE NEGOCIAÇÕES TÉCNICAS

Durante as negociações técnicas ocorridas entre a adjudicação provisória e a adjudicação definitiva foram acordadas com o proponente escolhido maiores-valias no valor de 23 345 727$00, acrescido de IVA.

As alterações introduzidas ao projecto inicial traduziram-se na modificação de um dos elementos essenciais do negócio jurídico - "o preço", pelo que extravasaram os limites impostos no artº 94. Do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto.

A alternativa da tubagem em aço inoxidável era de cotação obrigatório, de acordo com o caderno de encargos, requisito que o adjudicatário não cumpriu.

(Cfr. Cap. III; Observação 4; pág. 50 a 54)

5. 1ª INDEMNIZAÇÃO

A indemnização foi acordada pelo valor de 550 000 000$00, acrescido de IVA, por imobilização do estaleiro durante o período compreendido entre 92.04.24 e 93.07.23

Merece-nos sérias reservas que o dono da obra não tenha previsto que a obra se iria desenrolar num espaço onde se verificavam, à partida, condicionantes importantes - capela e ossário centenário, espécies botânicas de valor científico a preservar, rede de esgotos e outros sistemas no subsolo desconhecidos, existência de inquilinos particulares e comerciais em terrenos pertencentes em parte à C.M. Porto e que todos os trabalhos não poderiam interferir com o normal funcionamento do Hospital.

Merece-nos também censura o facto de:

a) Ter sido pago o valor correspondente à correcção de preços da proposta, a título de indemnização quando à mesma já fora negado provimento pela DGIES, por extemporaneidade.

b) Todas as revisões de preços se reportam à data de Novembro de 1990, independentemente de se ter pago a correcção de preços.

(Cfr. Cap. III; Observação 5; págs. 55 a 61)

6. 2ª INDEMNIZAÇÃO

O segundo pedido de indemnização correspondeu ao período compreendido entre Agosto de 1993 e Outubro de 1994.

A indemnização foi acordada ao abrigo dos artºs 138º, nº 1, 142º e 167º do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto, com base em critérios de quebra de rentabilidade dos meios afectos ao estaleiro, da quebra de produtividade do pessoal afecto à obra e, eventualmente, na imobilização do pessoal, pelo valor de 130 247 747$00, acrescido de IVA.

Merece-nos censura a persistência prolongada de circunstâncias impeditivas ao normal andamento da obra.
(Cfr. Cap. III; Observação 6; págs. 62 a 64)

7. ERROS E OMISSÕES

Os erros e omissões, referentes ao projecto inicial e constantes do 4º termo adicional, assumiram a importância de 355 192 000$00 (c/IVA), o que representa um acréscimo de 8, 99% ao valor do contrato inicial, e pode significar que alguns dos projectos de execução tenham sido elaborados sem grande rigor.

Foram apresentadas omissões ao projecto sobre os capítulos de estrutura, arquitectura, instalações e equipamentos eléctricos.

Não foram reclamados pelo empreiteiro, no prazo de 90 dias, determinados trabalhos complementares que constavam no 5º e 6º termos adicionais e que tratavam de omissões do projecto.

O dono da obra aprovou várias omissões ao projecto no valor de 65 047 336$00, sem aceitação dos projectistas.
(Cfr. Cap. III; Observação 7; págs. 65 a 71)

8.TRABALHOS POR ADMINISTRAÇÃO DIRECTA INTEGRADOS NOS 3º, 5º E 6º TERMOS ADICIONAIS

Os valores dos trabalhos por administração directa ascendem a 90 697 926$00 e respeitam essencialmente a:

- Alteração ao projecto de arquitectura para a adaptação do novo programa preliminar aprovado em Janeiro de 1990 e alterações efectuadas a pedido do Hospital;

- Trabalhos complementares à contenção periférica de takudes, sondagens, micro - estacas e gunitagem;

- Alterações aos projectos de instalações especiais e

- Alterações das infraestruturas existentes

O regime de execução de trabalhos por administração directa revela-se uma solução economicamente prejudicial para o dono da obra - Estado, porque:

a) Exige um grau elevado de controlo por parte da fiscalização;
b) O empreiteiro na incapacidade ou no desconhecimento de prever os custos efectivos de produção, tende a inflaccionar o valor das suas propostas.

(Cfr. Cap. III; Observação 8; págs. 72 a 79)

9. TRABALHOS COMPLEMENTARES

Os trabalhos complementares foram enquadrados pelos termos adicionais nºs 1, 2, 3, 5 e 6 cujo montante global é de 1 141 286 584$00 e executados ao abrigo do artº 27-A do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto.

À data da realização da auditoria encontrava-se por aprovar um 7º termo adicional respeitante, também, a trabalhos complementares no valor de 245 258 658$00, acrescido de IVA.

Sobre os trabalhos complementares de gunitagem, acréscimo de betão, micro-estacas, pavimentos exteriores dos laboratórios no ex-CICAP e contenção do talude da pediatria foi emitido um parecer técnico pelo consultor externo, Sr. Engº José Trindade, que acompanhou a equipa de auditores. Do mesmo modo o valor elevado destes trabalhos complementares reflectem a negligência do dono da obra ao lançar esta empreitada a concurso sem que a mesma se encontrasse preparada nas suas componentes técnica e administrativa.

(Cfr. Cap. III; Observação 9; págs. 80 a 88)

10. CONTROLO DA EXECUÇÃO DO PROJECTO NO ÂMBITO DO FEDER

OBSERVAÇÃO 10.1 — Apresentação da Candidatura, Investimento Elegível, Pedidos de Reforço e Actual Situação Financeira

O projecto Hospital Geral de St. António, na sua vertente de financiamento comunitário, foi objecto de candidatura ao subprograma saúde, medida 1, do QCA II, obtendo financiamento FEDER no valor de 5 566 547 contos, ou seja, 75% do total do investimento elegível - 7 422 063 contos.

Foram solicitados dois reforços da dotação orçamental: O 1°, em 1995, no valor de 1,5 milhões de contos, com escalonamento para os anos de 96 e 96 e financiado pela contrapartida pública nacional; e o segundo, em 1997, no valor de 2 596 908 contos, dos quais 1 947 681 (75%) corresponderam ao financiamento FEDER aprovado.

Face ao crédito global atribuído ao projecto em 1997m de 13 600 000 contos, o financiamento comunitário absorveu 55% da dotação global atribuída ao projecto.
(Cfr. Cap. III; Observação 10.1; págs. 89 a 92)

OBSERVAÇÃO 10.2 — Deficiências de controlo interno das verbas FEDER, em matéria de elegibilidade e verificação material

O Gestor da Intervenção Operacional da Saúde e a Direcção Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR), enquanto órgãos de controlo de 1° e 2° níveis, são responsáveis, a DGDR, pelo desenvolvimento dos procedimentos relativos ao apuramento da despesa realizada e pelo envio dos pedidos de pagamento, e o Gestor pelo controlo das acções financiadas pelo FEDER, nomeadamente nas suas componentes física e financeira.

Constatou-se uma ausência de controlo físico e financeiro por parte da DGDR e do Gestor da IOS, quanto à verificação da elegibilidade das despesas, uma vez que o mesmo era efectuado apenas com suporte exclusivo em facturas que não se encontravam discriminadas, o que impossibilitava a apreciação da natureza, âmbito das despesas realizada e correspondente execução material, originando o cofinanciamento de despesas não elegíveis.

(Cfr. Cap. III; Observação 10.2; págs. 92 a 94)

OBSERVAÇÃO 10.3 Despesas não elegíveis

O 5º Termo Adicional no valor de 504 846 246$00 integra verbas no valor de 21 055 000$00, referentes à aquisição e instalação de um sistema de ar condicionado para o bloco de cardiologia do edifício hospitalar já existente (hospital antigo), não se verificando a observância da afectação física do bem ao objecto do projecto cofinanciado, ou seja, está fora do âmbito da actual empreitada uma vez que se enquadra no objecto referente à obra de remodelação.

A despesa não é elegível, logo 75% do custo deste equipamento cerca de 15 791 250$00 foi indevidamente cofinanciado pelo FEDER
(Cfr. Cap. III; Observação 10.3; pág. 94 a 95)

OBSERVAÇÃO 10.4 - Juros de Mora

Os juros de mora, apurados no período de 1994 a 1996, retratam um custo adicional na ordem dos 23,3 mil contos, e deveram-se, essencialmente, ao peso administrativo do circuito das verbas FEDER e a uma divergência de procedimento entre a Contabilidade Pública e o FEDER ao nível do encerramento de contas.
(Cfr. Cap. III; Observação 10.4; págs. 95 a 105)

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 10/98, DE 14 DE MAIO

REFORÇO ESTRUTURAL DA PONTE 25 DE ABRIL - EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS - PROGRAMA PIDDAC

Assunto: Auditoria ao Programa "Reforço Estrutural da Ponte 25 de Abril" - PIDDAC/96.
Empreitada de Obras Públicas do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Conselheiro Relator
José Alves Cardoso

Processo Nº: 2/98 - Audit

Sumário:

1.1 - A presente auditoria, efectuada ao Programa "Reforço Estrutural da Ponte 25 de Abril", em cumprimento do Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas para 1997, teve como objectivo genérico analisar a sua realização financeira, no âmbito do controlo da execução do PIDDAC/96.

Do relato dos auditores e tendo em consideração as respostas apresentadas pelas entidades auditadas, extraem-se as seguintes **conclusões**:

1ª Nos contratos nº 3, celebrado com o Instituto de Soldadura e Qualidade, nº 5, celebrado com a GRID - Consultas, Estudos e Projectos de Engenharia, Lda, e nº 6, celebrado com a Steinman, o GECAF procedeu a adjudicações por recurso ao ajuste directo, nos termos do disposto no artº 36º, nº 1, alínea d), e, no caso da Steinman, também alínea e) - condição i i), conjugados com o artº 37º, nº 1, do Dec. Lei nº 55/95, de 29 de Março, quando a Directiva Comunitária 92/50/CEE não permitia ir além do procedimento por negociação, sem publicação prévia de um anúncio, nos referidos casos (ponto 6.1, a fls. 11).

2ª O SEOP não tinha competência, nos termos do despacho MEPAT 40/96, para autorizar as despesas emergentes do contrato celebrado com a Steinman e do Protocolo celebrado, em 19/12/96, com o ISQ, em virtude de as despesas envolvidas ultrapassarem os montantes fixados neste despacho de delegação de competências.
Traduzindo-se tal situação no incumprimento do artº 8º do DL nº 55/95, configura eventualmente uma infracção financeira sancionatória, punível com multa nos termos da alínea b) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89, de 08/09, em vigor à data da prática dos actos, e da alínea b) do nº 1 do artº 65º da actual Lei nº 98/97, de 26/08 (ponto 6.2 a fls. 12).

3ª No âmbito do protocolo celebrado com o ISQ, foram efectuados pagamentos, no valor total de 787 288 179$00, antes do visto do Tribunal de Contas, contra o disposto no nº 1 do artº 4º do DL nº 146-C/80, de 22 de Maio.
Tal situação configura eventualmente uma infracção financeira sancionatória, punível com multa nos termos da alínea b) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89, de 08/09 em vigor à data da prática dos actos, e na alínea b) do nº 1 do artº 65º da actual Lei nº 98/97, de 26/08 (ponto 6.3 a fls. 13).

4ª Não foi reduzido a escrito o contrato relativo à adjudicação efectuada ao LNEC, violando-se, assim, o disposto na alínea a) do nº 1 do artº 8º do DL nº 211/79.
Tal situação configura eventualmente um caso de infracção financeira sancionatória, punível com multa nos termos da alínea b) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89, de 08/09, em vigor à data da prática dos actos, e da alínea b) do nº 1 do artº 65º da actual Lei nº 98/97, de 26/08.

5ª A análise técnica feita ao empreendimento revelou, em síntese:

- A fixação de um prazo muito curto para o lançamento do concurso, que não permitiu a realização de todos os estudos ao nível do projecto de execução, nomeadamente, de uma campanha pormenorizada de sondagens geológicas e geotécnicas; porém, antes do início dos trabalhos, foi realizada uma campanha de sondagens complementares que permitiu colmatar aquela falha;

- Inexistência, para além de passadiços de evacuação, de dispositivos adicionais e de implementação de medidas de segurança para fazer face a um eventual incêndio;
- Grande qualidade dos Projectos de Execução, no que se refere aos estudos de engenharia, atendendo à complexidade da obra;

- Esforço significativo por parte do GECAF no controlo da empreitada;

- Qualidade e grande utilidade do empreendimento;

- Possibilidade de conclusão das obras dentro dos prazos previstos, apesar de um atraso global de cerca de 4% até Novembro de 1997.

1.2 - E, em consequência, o Tribunal formula as seguintes **recomendações**:

1ª A REFER, EP, empresa que sucedeu ao GECAF nos seus direitos e obrigações, em observância do princípio do primado do direito comunitário sobre o direito interno, deverá observar as directivas comunitárias sempre que se verifique contradição entre estas e o direito interno nacional, em face de cada caso concreto, por ausência, omissão, ou incorrecta transposição das suas normas;

2ª Igualmente deverá reduzir a escrito os contratos relativos a empreitadas de obras públicas, sempre que o DL nº 55/95, de 29 de Março, a isso obrigue, uma vez que a REFER, EP, lhe deve obediência, neste domínio, por força da sua sujeição ao DL nº 405/93, de 10 de Dezembro, determinada pela nova redacção dada ao seu artº 1º pela Lei nº 94/97, de 23 de Agosto;

3ª Do mesmo modo, deverá manter o procedimento adoptado pelo GECAF no que respeita à redução a escrito de qualquer adicional aos trabalhos previstos no contrato n º 4, celebrado com o Consórcio Tejo, independentemente deles ultrapassarem ou não os 10% do valor total do contrato, bem como não incluir claúsulas desta natureza nos cadernos de encargos que, de futuro, elaborar;

4ª O prazo para o lançamento dos concursos de obras públicas deverá possibilitar o desenvolvimento de todos os estudos ao nível de projecto de execução;

5ª Deverão ser implementados, no mais curto prazo e antes da abertura do caminho-de-ferro à circulação, os planos e as medidas preventivas que a Comissão Permanente das Travessias do Tejo em Lisboa, logo que identificadas as situações de risco, aconselhe, num quadro normativo e regulamentar de segurança.

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 17/98, DE 18 DE JUNHO

PRIVATIZAÇÃO - RECEITA PÚBLICA - COFRES DO ESTADO - AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA - SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO - ORÇAMENTO DO ESTADO - AUDITORIA - SOCIEDADE GESTORA DE PARTICIPAÇÕES SOCIAIS (SGPS)

Assunto: Auditoria à Partest - Participações do Estado (SGPS), S.A.

Conselheiro Relator
Carlos Moreno

Conclusões Gerais:

5.1 A Lei nº 11/90, Lei Quadro das Privatizações, no seu artigo 16º, precisa, concretamente, o destino das receitas provenientes das privatizações:

Amortização da dívida pública
Amortização da dívida do sector empresarial do Estado
Serviço da dívida resultante de nacionalizações
Novas aplicações de capital no sector produtivo

O artigo 18º da mesma Lei refere, ainda, que toda a receita das reprivatizações deve Ter expressão orçamental, bem como as despesas resultantes da sua aplicação. Porém, a obtenção por parte da PARTEST, de 381 milhões de contos de receitas provenientes das privatizações (1994-1996) apenas rendeu aos cofres do Estado cerca de 198 milhões de contos.

5.2 A PARTEST constitui, nestes termos, um "centro de negócios", instrumental nas operações de privatização, mas igualmente permissivo na arte de flexibilizar a aplicação das receitas resultantes das privatizações, desviando-as das finalidades prescritas na Lei.

5.3 Os movimentos entre a carteira de títulos do Estado e a PARTEST, verificados numa diversidade de operações de permuta a ex-ante das privatizações pelo valor nominal, premiaram a PARTEST, no sentido em que desviaram ipso facto e no momento próprio das privatizações avultadas receitas dos cofres do Estado (DGT) para as contas da PARTEST - Participações do Estado (SGPS), S.A., entidade dotada de personalidade jurídica e autonomia financeira e patrimonial.

5.4 As subscrições de aumentos de capital social da PARTEST, realizadas em espécie, pelo seu único accionista - o Estado, mediante a entrega das denominadas "bluechips" (acções de potencial liquidez como as da EDP e da PORTUGAL TELECOM) configuram um excelente mecanismo para catapultar receitas das privatizações do Orçamento do Estado para a PARTEST.

5.5 Os contratos subjacentes aos processos de privatização, realizados com os intermediários financeiros, revelam algumas lacunas no que concerne à definição de determinados serviços a prestar com contrapartida das respectivas remunerações.

As claúsulas constantes do contrato de prestação de serviços de carácter generalista contêm algumas imprecisões no que respeita à especificação dos serviços a prestar, potenciando, por isso, conflitos quanto à definição e imputação de custos.

5.6 Os encargos suportados com as grandes operações de privatização, nomeadamente com a CIMPOR e a PORTUGAL TELECOM, envolveram verbas que representaram 3 a 4% do valor global do encaixe, verbas estas que terão de se considerar significativas, face à dimensão da receita.

As despesas incorridas com a privatização da PORTUGAL TELECOM assumiram valores acima da média, evidenciando algumas deficiências na condução do processo do ponto de vista da economicidade e da boa gestão financeira. À celebração do "Underwriting agreement", em dólares, no âmbito deste processo, contribui para o agravamento destes encargos.

5.7 As privatizações efectuadas pela PARTEST, tomando como critério a origem das acções e o destino da receita, podemo-las caracterizar como correspondendo a três modelos de privatização:

a) O "Modelo Orçamental" consubstancia receita do Orçamento de Estado; a receita gerada neste modelo de privatização, constitui encaixe da Direcção-Geral do Tesouro; logo há expressão orçamental como receita da privatização;
b) No "Modelo Liberal", a receita da privatização representa encaixe da PARTEST e não da DGT, o que permite flexibilizar a sua aplicação;
c) O "Modelo Misto" compreende receita da DGT e da PARTEST; as acções alienadas provêm de origens distintas: DGT e PARTEST.

Nesta óptica, o "modelo liberal" tipifica um sistema de "desvio orçamental" pelo facto de transformar receitas de privatizações em receitas orçamentais da rubrica - dividendos; Isto é, o encaixe das privatizações, consignado ao Fundo de Regularização da Dívida Pública é imputado a receitas de dividendos.

5.8 Os ganhos decorrentes dos processos de privatização (mais valias contabilísticas) os rendimentos de participações de capital (rendimentos nos termos do art. 45° do IRC), na qualidade de deduções fiscais ao lucro contabilístico, não somente potenciam o desvio da receita dos fins preconizados pela própria lei quadro, como contribuem, nos termos da legislação fiscal, para uma liquidação nula do IRC.

5.9 A figura "Mais Valias", como mecanismo redutor do lucro tributável, merece reservas, atendendo a que múltiplas operações de aquisição, alienação e permuta de participações de capital, não se podendo enquadrar no objecto social de uma (SGPS), na realidade constituíram uma parte fundamental da actividade corrente da PARTEST.

5.10 A política de gestão da carteira de investimentos financeiros - PARTEST, no último triénio, esteve essencialmente condicionada ao programa de privatizações do Governo.

A gestão da carteira de títulos da PARTEST teve presente, no entanto, a constituição de uma carteira equilibrada, no sentido de manter participações de capital que libertassem fundos suficientes para suportar os encargos correntes.

Porém, apenas em 1996, as verbas geradas pela carteira da PARTEST proporcionaram a liquidez necessária para assegurar a cobertura dos referidos encargos.

5.11A política de distribuição de resultados, seguida em 1994 pautou-se, fundamentalmente, pelo reinvestimento dos lucros do exercício, privilegiando o autofinanciamento e contrastando fortemente com a política prosseguida nos dois anos seguintes, caracterizada pela aplicação de um "payout" elevado, condicionando, deste modo, o crescimento da empresa.

5.12A PARTEST apresentou, sistematicamente, nos últimos exercícios resultados financeiros negativos; este facto deveu-se, basicamente, a uma divergência de aplicação de critérios: isto é, os encargos financeiros inerentes às operações de privatização, atendendo à sua natureza (princípio de substância sob a forma) foram imputados a custos financeiros, ou seja, à actividade corrente.

No entanto, os ganhos associados às mesmas operações afectaram directa e exclusivamente a actividade "extraordinária" (resultados extraordinários).

A adopção desta medida potenciou o desequilíbrio de "perfomance" entre a actividade corrente e a extraordinária, beneficiando claramente os resultados extraordinários em detrimento dos resultados financeiros.

Com efeito, face à natureza de uma parte substancial da actividade operacional da PARTEST, atípica de uma SGPS não se considera razoável que operações de aquisição, alienação ou permuta de participações sociais (a prazos inferiores a um ano) sejam enquadradas como actividade extraordinária.

5.13As privatizações, no último triénio, constituíram o "motor" da receita da empresa. Isto é, a rentabilidade "extraordinária" sustentou a actividade corrente e o crescimento da empresa.

As operações de privatização proporcionaram rendibilidades muito diferenciadas, em função da política e do âmbito das operações realizadas.

A mais valia contabilística, apresentada nas demonstrações financeiras, referente à 2ª fase de privatização da P.T., sugere um resultado positivo, o qual, efectivamente, se traduziu num prejuízo para a PARTEST, na medida em que o custo de aquisição da participação, acrescido dos encargos incorridos na operação, excederam a respectiva receita.

Contrariamente, a concretização das privatizações da SECIL, CIMPOR, BTA e BFE (1996) permitiram resultados extremamente positivos para a PARTEST.

5.14A Empresa apresenta uma sólida e equilibrada situação financeira. Os capitais permanentes asseguram, com margem de segurança, o financiamento do imobilizado.

Mais de 60% das necessidades de financiamento da PARTEST são asseguradas por capitais próprios, indiciando uma excelente capacidade de autofinanciamento.

O passivo assume uma posição minoritária na estrutura patrimonial e tem actuado, nos últimos anos, como "mola" impulsionadora e dinamizadora da actividade "extraordinária", no sentido em que o custo atractivo do endividamento, bastante inferior à rendibilidade média, proporcionada pelas operações de privatização, tem potenciado a rendibilidade dos capitais próprios e fomentado o crescimento da empresa.

5.15A aplicação do critério da equivalência patrimonial na contabilização das participações CN e CARRIS, respeitantes ao "portfólio" - PARTEST, conflitua com as disposições do POC, ma medida em que, quer a participação minoritária de 5,51% no capital da CN, que não sugere certamente um controlo efectivo ou uma influência significativa sobre a sua gestão, quer os objectivos subjacentes à posição detida na "CARRIS", de permuta num futuro próximo, não se enquadram, de forma alguma, nos requisitos preconizados pelo POC para a adopção do referido método.

5.16 Os lançamentos contabilísticos de ganhos ou perdas financeiras, efectuados nos termos do método da equivalência patrimonial, em ordem ao ajustamento do custo das participações CN, IPE, ESTAMO e QUIMIPARQUE, por contrapartida de uma conta de capital próprio "Ajustamentos de partes de capital", não se afiguram adequados à luz do POC,

uma vez que os prejuízos ou lucros obtidos em sede de investimentos financeiros deverão ser imputados criteriosamente ao custo das imobilizações financeiras e não a capitais próprios.

A concretização dos referidos lançamentos, por movimentação da rubrica de "Ajustamentos de partes de capital", conduziu, na prática, a um desajustamento do valor das participações ESTAMO, IPE e QUIMIPARQUE.

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 a Junho de 1998 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.

ÍNDICE DE TEMAS

A

ABONO
DOC 38234 695
ACÓRDÃO DE FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA
DOC 302076 738
ACTIVIDADE COMERCIAL
DOC 38501 698
ACTIVIDADE SEGURADORA
DOC 38222 693
ACTUALIZAÇÃO DE REMUNERAÇÕES
DOC 36869 724
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL
DOC 36869 724
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA
DOC 36843 715
AJUDAS DE CUSTO
DOC 38234 695
ALIENAÇÃO DE ACÇÕES
DOC 38194 720
DOC 38581 722
DOC 38881 722
DOC 39174 722
APOIOS A ACTIVIDADES DESTINADAS AOS JOVENS
DOC 38195 709
APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO SUPLEMENTAR
DOC 39167 736
ASSESSORIA JURÍDICA
DOC 36601 675
ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO
DOC 39280 702
ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO
DOC 39280 702
ASSOCIAÇÃO DE MULHERES
DOC 302078 739
ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE ECONOMISTAS (APEC)
DOC 39280 702
ASSOCIAÇÕES JUVENIS

DOC 38195 709
ATRAVESSAMENTO RODOVIÁRIO DO TEJO
DOC 37952 689
AUTO-ESTRADAS DE PORTUGAL (BRISA)
DOC 36839 714
DOC 36852 715
AUTONOMIA ADMINISTRATIVA
DOC 37990 693
AUTONOMIA FINANCEIRA
DOC 37990 693
AUTONOMIA PATRIMONIAL
DOC 37990 693
AVAL DO ESTADO
DOC 37558 718
DOC 37609 731
DOC 37959 720
DOC 37960 720

B

BANCO DE FOMENTO E EXTERIOR (BFE)
DOC 36764 713
BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTOS (BEI)
DOC 36839 714
DOC 36840 714
DOC 36852 715
BANCO FONSECAS E BURNAY (BFB)
DOC 36764 713
DOC 37960 720
BASE DE DADOS PESSOAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOC 37565 684
BENS DE DOMÍNIO PRIVADO
DOC 38587 700
BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO
DOC 38587 700

C

CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (CGD)
DOC 36765 713
DOC 37558 718
DOC 37959 720

CAPITAL SOCIAL
DOC 36656 679
DOC 37029 716
DOC 37957 690
DOC 38183 693
DOC 38194 720
DOC 38223 694
DOC 38315 721
DOC 38581 722
DOC 38881 722
DOC 39174 722
CARREIRA DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA
DOC 37572 684
CARREIRA DE MÉDICO VETERINÁRIO MUNICIPAL
DOC 38368 697
CARREIRA DOCENTE UNIVERSITÁRIA
DOC 37572 684
CARREIRA MÉDICA DE CLÍNICA GERAL
DOC 38369 698
CARREIRA MÉDICA VETERINÁRIA
DOC 38368 697
CARREIRA TÉCNICO-PROFISSIONAL
DOC 37780 725
CARTA EUROPEIA DE AUTONOMIA LOCAL
DOC 37956 735
CASA BANCÁRIA MANUEL MENDES GODINHO & FILHOS
DOC 39450 729
CENTRO DE FORMALIDADES DAS EMPRESAS
DOC 37973 691
CERTIFICADO DE AFORRO
DOC 36867 713
CIMENTOS DE PORTUGAL (CIMPOR)
DOC 38183 693
DOC 38581 722
CIRCUNSCRIÇÃO ADMINISTRATIVA
DOC 302077 739
COADJUVAÇÃO DE FUNÇÕES
DOC 36601 675
COBRANÇA DE DÍVIDAS
DOC 302090 739

DOC 37160 682
CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS
DOC 39165 702
CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL
DOC 38500 698
COLAR DOS JUÍZES CONSELHEIROS DO TC E PROCURADORES-GERAIS-ADJUNTOS
DOC 38546 737
COMISSÃO COORDENADORA DAS ACÇÕES DE INFORMAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO EURO
DOC 37389 717
DOC 37767 718
COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DA OBRA
DOC 37952 689
COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EMPREGO
DOC 37050 717
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA ADAPTAÇÃO AO EURO
DOC 37775 719
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALGARVE
DOC 37780 725
COMISSÃO DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA
DOC 36707 724
COMISSÃO PARLAMENTAR
DOC 39119 718
CONSELHO CONSULTIVO PARA A COOPERAÇÃO ECONÓMICA E EMPRESARIAL
DOC 36991 680
CONSELHO CONSULTIVO PARA OS ASSUNTOS DA IMIGRAÇÃO
DOC 37488 683
CONSELHO DE SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO
DOC 37985 692
CONSIGNAÇÃO DA RECEITA
DOC 302090 739
CONSTRUÇÃO DE BARRAGENS
DOC 38184 727
CONSULADO GERAL
DOC 38497 677
CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
DOC 38739 732

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
DOC 37610 731
DOC 38478 731
CONTA DE GERÊNCIA
DOC 37397 730
CONTRATAÇÃO PÚBLICA
DOC 37642 687
DOC 38609 727
CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO
DOC 38241 696
CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO
DOC 38192 695
CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 38539 699
CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA
DOC 38539 699
CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 38539 699
CONTRATO PROGRAMA
DOC 38191 694
CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE CAPITAL SOCIAL
DOC 37982 692
CONTRATOS DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL
DOC 37982 692
CONTRAVALOR EM ESCUDOS
DOC 38609 727
CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS
DOC 36843 715
CONTRIBUIÇÕES SECTORIAIS
DOC 37050 717
COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA
DOC 38195 709
CORREIOS DE PORTUGAL (CTT)
DOC 37779 719
CRÉDITO PÚBLICO
DOC 37558 718
CRIAÇÃO DE SERVIÇOS
DOC 37389 717
DOC 38239 696
CURSO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL

DOC 37780 725

D

DESLOCAÇÕES EM SERVIÇO PÚBLICO
DOC 38234 695
DESPESA PÚBLICA
DOC 37614 687
DOC 37661 686
DOC 38539 699
DIRECÇÃO-GERAL DA AVIAÇÃO CIVIL
DOC 38550 699
DIRECÇÃO-GERAL DAS FLORESTAS
DOC 38240 696
DIRECÇÃO-GERAL DE INFORMÁTICA E APOIO AOS SERVIÇOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS (DGITA)
DOC 37416 725
DIRECÇÃO-GERAL DE VETERINÁRIA
DOC 38368 697
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI 2)
DOC 37416 725
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI)
DOC 37159 681
DIRECTOR DE GABINETE DE ORGANIZAÇÃO, PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO
DOC 37388 684
DIRECTOR-GERAL
DOC 37388 684
DIREITO DE OPOSIÇÃO
DOC 38735 678
DÍVIDA PÚBLICA
DOC 36994 675
DOCUMENTOS DE COMERCIANTES
DOC 302076 738
DURAÇÃO E HORÁRIO DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOC 37338 676

E

ELECTRICIDADE DE PORTUGAL (EDP)
DOC 302090 739

DOC 38223 694
DOC 38881 722
DOC 39174 722
EMISSÃO E GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA
DOC 36994 675
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS
DOC 37952 689
EMPRESA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E CINEGÉTICO (ENDAC)
DOC 37644 688
EMPRÉSTIMO EXTERNO
DOC 36838 714
DOC 36839 714
DOC 36840 714
DOC 36852 715
DOC 36865 712
EMPRÉSTIMO INTERNO
DOC 36866 712
ENSINO PROFISSIONAL
DOC 36603 679
ENSINO SECUNDÁRIO
DOC 36603 679
EQUIPARAÇÃO DE CARGOS
DOC 37388 684
DOC 37572 684
ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO E RESTAURO
DOC 37486 683
ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA GESTÃO ARTE E DESIGN
DOC 37168 680
ESCOLAS PROFISSIONAIS
DOC 36603 679
ESCRITURAÇÃO COMERCIAL
DOC 302076 738
ESTABELECIMENTO COMERCIAL
DOC 38501 698
ESTALEIROS NAVAIS DE SETÚBAL (SETENAVE)
DOC 36656 679
DOC 37957 690
DOC 38194 720

ESTALEIROS NAVAIS DE VIANA DO CASTELO (ENVC)
DOC 36764 ... 713
DOC 38314 ... 721
ESTATUTO REMUNERATÓRIO
DOC 37950 ... 688
ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO INTERMINISTERIAL DE ADAPTAÇÃO DO EURO
DOC 37332 ... 717
EXECUÇÃO FISCAL
DOC 37160 ... 682
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
DOC 37322 ... 708
DOC 38236 ... 696
DOC 38339 ... 709
DOC 38502 ... 698
EXPO 98 - EXPOSIÇÃO INTERNACIONAL DE LISBOA
DOC 38501 ... 698

F

FESTIVAL MUNDIAL DE JUVENTUDE
DOC 37612 ... 686
FINANÇAS PÚBLICAS
DOC 37340 ... 676
FINANÇAS REGIONAIS
DOC 37340 ... 676
FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DA ACTIVIDADE DA PESCA (SIFICAP)
DOC 36841 ... 715
FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA DA CONSTITUCIONALIDADE
DOC 302077 ... 739
DOC 302078 ... 739
FORMAÇÃO PROFISSIONAL
DOC 37506 ... 685
FUNDO DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO (FEF)
DOC 302090 ... 739
FUNDO DE PENSÕES
DOC 37779 ... 719
FUNDO PARA A MODERNIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO TECIDO EMPRESARIAL EM REGIÕES DE MONOINDÚSTRIA
DOC 37773 ... 719

FUNDO PARA A REVITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO TECIDO EMPRESARIAL
DOC 37773 719

G

GABINETE DE COORDENAÇÃO PARA A RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS (GACRE)
DOC 36889 680
GABINETE DE ESTUDOS ECONÓMICOS
DOC 37567 684
GARANTIA PESSOAL
DOC 37558 718
GARANTIA PESSOAL DO ESTADO
DOC 36764 713
DOC 36765 713
DOC 36838 714
DOC 36839 714
DOC 36840 714
DOC 36852 715
GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS
DOC 37565 684
GESTOR JUDICIAL
DOC 37980 691
GRAU DE DOUTOR
DOC 37231 724
GUARDA FISCAL (GF)
DOC 37950 688
GUARDA FLORESTAL
DOC 38240 696
GUARDA NACIONAL REPUBLICANA (GNR)
DOC 37950 688

H

HIDROELÉCTRICA DE CAHORA BASSA (HCB)
DOC 36765 713

I

IMPOSTO MUNICIPAL
DOC 37160 682
IMPRENSA NACIONAL - CASA DA MOEDA

DOC 37225 682
INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS DOS AUTARCAS
DOC 37339 676
INFRA-ESTRUTURAS NAVAIS (LISNAVE)
DOC 37960 720
INQUÉRITO PARLAMENTAR
DOC 39119 718
INSPECÇÃO-GERAL DAS PESCAS (IGP)
DOC 36841 715
INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA
DOC 37572 684
INSTITUTO DAS COMUNICAÇÕES DE PORTUGAL (ICP)
DOC 38189 694
INSTITUTO DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (IEFP)
DOC 39000 722
INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP)
DOC 36865 712
DOC 36866 712
DOC 36867 713
DOC 37158 681
INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
DOC 38550 699
INSTITUTO POLITÉCNICO
DOC 37168 680
INTERNATO COMPLEMENTAR
DOC 38241 696

J

JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS (JAE)
DOC 38348 697

L

LEI ORGÂNICA DA COMISSÃO PORTUGUESA DE HISTÓRIA MILITAR (CPHM)
DOC 37641 687
LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO REGIONAL DAS COMUNIDADES
DOC 38544 710

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL E REABILITAÇÃO (DREER)
DOC 37611 703
LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS
DOC 38997 701
LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (DGAERI)
DOC 37076 681
LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL
DOC 37968 707
LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PREVISÃO (DGEP)
DOC 37567 684
LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DE INFORMÁTICA E APOIO AOS SERVIÇOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS (DGITA)
DOC 37510 685
LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DOS ASSUNTOS CONSULARES E COMUNIDADES PORTUGUESAS (DGACCP)
DOC 37955 690
LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS JUDICIÁRIOS
DOC 39164 701
LEI ORGÂNICA DA PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL
DOC 38545 710
LEI ORGÂNICA DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA
DOC 36990 680
LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DA AGRICULTURA, PESCAS E AMBIENTE
DOC 38479 710
LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DA ECONOMIA
DOC 38556 711
LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E ASSUNTOS SOCIAIS
DOC 38370 710
LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DO EQUIPAMENTO SOCIAL E AMBIENTE
DOC 37398 708
LEI ORGÂNICA DO BANCO DE PORTUGAL

DOC 36979 675
LEI ORGÂNICA DO CENTRO NACIONAL DE PENSÕES
DOC 36692 679
DOC 36759 707
LEI ORGÂNICA DO GABINETE DE APOIO, ESTUDOS E PLANEAMENTO (GAEP)
DOC 37342 682
LEI ORGÂNICA DO GABINETE DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (GRI)
DOC 37343 683
LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO DE GESTÃO DE REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL
DOC 37325 708
LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO NACIONAL DE INTERVENÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA (INGA)
DOC 37958 690
LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO NACIONAL DO DESPORTO
DOC 37986 692
LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO PORTUGUÊS DAS ARTES DO ESPECTÁCULO
DOC 38728 700
LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE
DOC 38350 697
LEI ORGÂNICA DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMENTO CIVIL DE EMERGÊNCIA (SNPCE)
DOC 38475 707
LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DOC 37385 677
LEI ORGÂNICA DO VII GOVERNO REGIONAL
DOC 37049 708
LEI ORGÂNICA DO XIII GOVERNO CONSTITUCIONAL
DOC 37613 686
LEI ORGÂNICA DOS ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E DO ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO
DOC 39084 703
LEI ORGÂNICA DOS SERVIÇOS DO SECRETÁRIO REGIONAL ADJUNTO DA PRESIDÊNCIA
DOC 38323 709
LEI ORGÂNICA DOS SERVIÇOS DO SECRETÁRIO REGIONAL DA PRESIDÊNCIA PARA AS FINANÇAS E PLANEAMENTO

DOC 38555 711
LEI QUADRO DA COMISSÃO DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA
DOC 37764 688
LOJA DO CIDADÃO
DOC 37614 687

M

MAGISTRADO
DOC 36601 675
MARINHA
DOC 36952 716
METROPOLITANO DE LISBOA (E.P.)
DOC 36838 714
MINISTÉRIO PÚBLICO (MP)
DOC 36601 675
MOEDA ÚNICA
DOC 37332 717
DOC 38586 700
MONITORIZAÇÃO CONTÍNUA DAS ACTIVIDADES DA PESCA (MONICAP)
DOC 36841 715

N

NEGOCIAÇÃO COLECTIVA
DOC 38734 677

O

OBRIGAÇÕES DO TESOURO
DOC 36865 712
DOC 36866 712
ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL
DOC 38502 698
ORÇAMENTO DO ESTADO
DOC 38236 696
ORÇAMENTO REGIONAL DA MADEIRA
DOC 37393 703
DOC 37783 731
DOC 38339 709
ORÇAMENTO REGIONAL DOS AÇORES

DOC 37322 708
ORDEM DOS ECONOMISTAS
DOC 39280 702
ORDEM DOS ENFERMEIROS
DOC 38193 695

P

PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOC 38734 677
PARTIDO POLÍTICO
DOC 39119 718
PESSOA COLECTIVA DE DIREITO PÚBLICO
DOC 37990 693
PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR
DOC 37951 689
PESSOAL MÉDICO
DOC 38241 696
DOC 38369 698
PESSOAL NÃO DOCENTE
DOC 39084 703
PLANO DE DIVULGAÇÃO DO EURO EM PORTUGAL (PDEP)
DOC 37642 687
PLANO DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO
DOC 37346 730
PLANO DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL
DOC 38314 721
PLANO NACIONAL DE EMPREGO
DOC 39000 722
PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE (POC)
DOC 37953 689
PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PARA AS FEDERAÇÕES DESPORTIVAS, ASSOCIAÇÕES E AGRUPAMENTOS DE CLUBES (PROFAC)
DOC 37953 689
PLANO REGIONAL DE EMPREGO
DOC 39000 722
PLANO REGIONAL DOS AÇORES
DOC 37034 730

PONTE VASCO DA GAMA
DOC 37661 686
PREJUÍZOS FISCAIS
DOC 36889 680
PRESTAÇÃO DE CONTAS
DOC 39165 702
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS INDUSTRIAIS (GESTNAVE)
DOC 37959 720
PRINCÍPIOS GERAIS DE SALÁRIOS E GESTÃO DE PESSOAL DA FUNÇÃO PÚBLICA
DOC 38736 678
PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL
DOC 37160 682
PRODUTOS INFORMÁTICOS
DOC 37640 687
PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO E EXPANSÃO DOS SUBSISTEMAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DA ACTIVIDADE DA PESCA (PROGICAP)
DOC 36841 715
PROGRAMA RELATIVO À AQUISIÇÃO DE SUBMARINOS
DOC 36952 716
DOC 37052 723
PROTOCOLO DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
DOC 36725 712
PUBLICAÇÃO DAS VERBAS PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS
DOC 39123 728

R

RECONHECIMENTO DE GRAUS ACADÉMICOS ESTRANGEIROS
DOC 37231 724
RECRUTAMENTO E SELECÇÃO DE PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOC 37220 675
RECURSOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA
DOC 38551 700
REDE FERROVIÁRIA NACIONAL (REFER)
DOC 36840 714
REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRAS
DOC 38348 697
REFERENDO

DOC 302077 739
REFORMA FISCAL
DOC 36843 715
REGIÕES ADMINISTRATIVAS
DOC 302077 739
REGISTO NACIONAL DE PESSOAS COLECTIVAS
DOC 38540 699
REGISTO REGIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES
DOC 302078 739
REGULAMENTO CONSULAR
DOC 38497 677
REGULAMENTO DAS CUSTAS DOS PROCESSOS FISCAIS E ADUANEIROS
DOC 37159 681
REGULAMENTO DAS MEDIDAS DE INVESTIGAÇÃO, EXPERIMENTAÇÃO E DEMONSTRAÇÃO (IED)
DOC 37799 726
REGULAMENTO DE APLICAÇÃO DA MEDIDA DE APOIO ÀS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS
DOC 37782 726
REGULAMENTO DO CENTRO DE DADOS DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS DE DEFESA E MILITARES (SIEDM)
DOC 37162 717
REGULAMENTO DO REGIME DE AJUDAS À MELHORIA DA EFICÁCIA DAS ESTRUTURAS AGRÍCOLAS
DOC 37264 726
REPRIVATIZAÇÃO
DOC 36656 679
DOC 37957 690
DOC 38183 693
DOC 38223 694
DOC 38315 721
DOC 38581 722
DOC 38881 722
DOC 39174 722
RETENÇÃO NA FONTE
DOC 302090 739
REVALORIZAÇÃO DE CARREIRAS

DOC 38240 696

S

SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL
DOC 37246 682
SECRETARIADO PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
DOC 36725 712
SECRETARIADO PARA AS CONFERÊNCIAS DE JUVENTUDE
DOC 37612 686
SERVIÇO DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DA TOXICODEPENDÊNCIA (SPTT)
DOC 38186 677
SISTEMA DE APOIO A JOVENS EMPRESÁRIOS (SAJE)
DOC 38538 721
SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO (SCI)
DOC 39169 702
SISTEMA DE INCENTIVOS À REVITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO EMPRESARIAL (SIRME)
DOC 37981 691
SISTEMA DE INCENTIVOS FINANCEIROS AO INVESTIMENTO NO TURISMO (SIFIT)
DOC 38231 727
DOC 38232 729
SISTEMA EUROPEU DE BANCOS CENTRAIS (SEBC)
DOC 36979 675
SISTEMA INFORMÁTICO
DOC 36984 716
SISTEMAS E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NOS TRIBUNAIS
DOC 39163 701
SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO
DOC 36984 716
SOCIEDADE DE PROMOÇÃO DE EMPRESAS E INVESTIMENTOS DO DOURO (SPIDOURO)
DOC 37029 716
SOCIEDADE NACIONAL DOS ARMADORES DE BACALHAU
DOC 38315 721
SOCIEDADES DE GESTORES JUDICIAIS (SGJ)
DOC 37980 691
SOCIEDADES DE LIQUIDATÁRIOS JUDICIAIS (SLJ)

DOC 37980 691
SOCIEDADES GESTORAS DE EMPRESAS (SGE)
DOC 37983 692
SOCIEDADES GESTORAS DE PATRIMÓNIOS
DOC 38188 694
SUBSCRIÇÃO DE CAPITAL
DOC 37029 716
SUPLEMENTO DE COMPENSAÇÃO DE PRODUTIVIDADE
DOC 37416 725
SUPLEMENTOS DE RISCO, PENOSIDADE E INSALUBRIDADE
DOC 37660 685

T

TABELA DOS EMOLUMENTOS
DOC 37159 681
TEATRO NACIONAL DE SÃO CARLOS
DOC 37990 693
TRANSFERÊNCIA DE BENS
DOC 38587 700
TRANSFERÊNCIA DE PATRIMÓNIO
DOC 37644 688
TRANSFERÊNCIA DE VERBAS
DOC 37599 725
TRANSPOSIÇÃO DE DIRECTIVAS COMUNITÁRIAS
DOC 38551 700

ACTOS LEGISLATIVOS

LEIS

36601

Lei nº 2/98, de 8 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 6/98, de 8/1/98

Estende aos magistrados do Ministério Público junto do Supremo Tribunal de Justiça a coadjuvação por assessores e institui a assessoria a ambas as magistraturas nos tribunais de Relação e em certos tribunais de 1ª instância.

ASSESSORIA JURÍDICA / MAGISTRADO / MINISTÉRIO PÚBLICO (MP) / COADJUVAÇÃO DE FUNÇÕES

36979

Lei nº 5/98, de 31 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 26/98, de 31/1/98

Altera a Lei Orgânica do Banco de Portugal, tendo em vista a sua integração no Sistema Europeu de Bancos Centrais.

LEI ORGÂNICA DO BANCO DE PORTUGAL / SISTEMA EUROPEU DE BANCOS CENTRAIS (SEBC)

36994

Lei nº 7/98, de 3 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 28/98, de 3/2/98

Regime geral de emissão e gestão da dívida pública.

DÍVIDA PÚBLICA / EMISSÃO E GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

37220

Lei nº 10/98, de 18 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 41/98, de 18/2/98

Autoriza o Governo a legislar sobre o regime geral de recrutamento e selecção de pessoal para os quadros da Administração Pública.

RECRUTAMENTO E SELECÇÃO DE PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

37338

Lei nº 11/98, de 24 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 46/98, de 24/2/98

Autoriza o Governo a legislar sobre o regime de duração e horário de trabalho na Administração Pública.

DURAÇÃO E HORÁRIO DE TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

37339

Lei nº 12/98, de 24 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 46/98, de 24/2/98

Regime de incompatibilidades e impedimentos dos autarcas.

INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS DOS AUTARCAS

37340

Lei nº 13/98, de 24 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 46/98, de 24/2/98

Lei de Finanças das Regiões Autónomas.

FINANÇAS PÚBLICAS / FINANÇAS REGIONAIS

37385

Lei nº 13-A/98, de 26 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 48/98 (Suplemento), de 26/2/98

Alteração à Lei Orgânica sobre Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional.

LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

38186

Lei nº 17/98, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 93/98, de 21/4/98

Regula as condições de financiamento público de projectos de investimento respeitantes a equipamentos destinados à prevenção secundária da toxicodependência.

SERVIÇO DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DA TOXICODEPENDÊNCIA (SPTT)

38497

Lei nº 22/98, de 12 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 109/98, de 12/5/98

Altera o Decreto-Lei nº 381/97, de 30 de Dezembro (aprova o Regulamento Consular).

REGULAMENTO CONSULAR / CONSULADO GERAL

38734

Lei nº 23/98, de 26 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 121/98, de 26/5/98

Estabelece o regime de negociação colectiva e a participação dos trabalhadores da Administração Pública em regime de direito público.

NEGOCIAÇÃO COLECTIVA / PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

38735

Lei nº 24/98, de 26 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 121/98, de 26/5/98

Aprova o Estatuto do Direito de Oposição.

DIREITO DE OPOSIÇÃO

38736

Lei nº 25/98, de 26 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 121/98, de 26/5/98

Altera o Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho (estabelece princípios gerais de salários e gestão de pessoal da função pública).

PRINCÍPIOS GERAIS DE SALÁRIOS E GESTÃO DE PESSOAL DA FUNÇÃO PÚBLICA

36603

Decreto-Lei nº 4/98, de 8 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 6/98, de 8/1/98

Estabelece o regime jurídico das escolas profissionais.

ESCOLAS PROFISSIONAIS / ENSINO PROFISSIONAL / ENSINO SECUNDÁRIO

36656

Decreto-Lei nº 5/98, de 12 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 9/98, de 12/1/98

São alterados o nº 3 do artigo 6º e o artigo 8º do Decreto-Lei nº 193-A/97, de 29 de Julho, que aprovou a reprivatização da totalidade do capital social da SETENAVE — Estaleiros Navais de Setúbal.

REPRIVATIZAÇÃO / ESTALEIROS NAVAIS DE SETÚBAL (SETENAVE) / CAPITAL SOCIAL

36692

Decreto-Lei nº 6/98, de 13 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 10/98, de 13/1/98

Aprova as alterações à Lei Orgânica do Centro Nacional de Pensões, constante do Decreto-Lei nº 96/92, de 23 de Maio, decorrentes da aplicação do Decreto-Lei nº 35/96, de 2 de Maio.

LEI ORGÂNICA DO CENTRO NACIONAL DE PENSÕES

36889

Decreto-Lei nº 14/98, de 28 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 23/98, de 28/1/98

Cria um regime especial de dedução de prejuízos fiscais no âmbito dos processos do Gabinete de Coordenação para a Recuperação de Empresas (GACRE).

PREJUÍZOS FISCAIS / GABINETE DE COORDENAÇÃO PARA A RECUPERAÇÃO DE EMPRESAS (GACRE)

36990

Decreto-Lei nº 15/98, de 29 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 24/98, de 29/1/98

Altera o Decreto-Lei nº 279/93, de 11 de Agosto (Lei Orgânica da Provedoria de Justiça).

LEI ORGÂNICA DA PROVEDORIA DE JUSTIÇA

36991

Decreto-Lei nº 16/98, de 29 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 24/98, de 29/1/98

Cria o Conselho Consultivo para a Cooperação Económica e Empresarial.

CONSELHO CONSULTIVO PARA A COOPERAÇÃO ECONÓMICA E EMPRESARIAL

37168

Decreto-Lei nº 21-B/98, de 3 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 21-B/98, de 3/2/98

Prorroga até 31 de Dezembro de 1998 o funcionamento em regime de instalação da Escola Superior de Tecnologia, Gestão, Arte e Design das Caldas da Rainha.

ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA GESTÃO ARTE E DESIGN / INSTITUTO POLITÉCNICO

37076

Decreto-Lei nº 27/98, de 11 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 35/98, de 11/2/98

Aprova a orgânica da Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI), do Ministério das Finanças.

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS EUROPEUS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS (DGAERI)

37158

Decreto-Lei nº 28/98, de 11 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 35/98, de 11/2/98

Altera os Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), aprovados pelo Decreto-Lei nº 160/96, de 4 de Setembro, e o artigo 33º do Decreto-Lei nº 158/96, de 3 de Setembro.

INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP)

37159

Decreto-Lei nº 29/98, de 11 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 35/98, de 11/2/98

Altera o Regulamento das Custas dos Processos Fiscais e Aduaneiros e a Tabela dos Emolumentos dos Serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI).

REGULAMENTO DAS CUSTAS DOS PROCESSOS FISCAIS E ADUANEIROS / TABELA DOS EMOLUMENTOS / DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI)

37160

Decreto-Lei nº 30/98, de 11 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 35/98, de 11/2/98

Declara em falhas as dívidas de pequeno valor a cobrar em processos de execução fiscal, à excepção das provenientes de impostos municipais.

COBRANÇA DE DÍVIDAS / EXECUÇÃO FISCAL / PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL / IMPOSTO MUNICIPAL

37225

Decreto-Lei nº 33/98, de 18 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 41/98, de 18/2/98

Altera o artigo 45° do Decreto-Lei n° 333/81, de 7 de Dezembro, que define os Estatutos da Imprensa Nacional - Casa da Moeda, E.P.

IMPRENSA NACIONAL - CASA DA MOEDA

37246

Decreto-Lei nº 35/98, de 18 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 41/98, de 18/2/98

Actualiza os valores do salário mínimo nacional.

SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL

37342

Decreto-Lei nº 36/98, de 24 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 46/98, de 24/2/98

Dá nova redacção ao Decreto-Lei nº 71/96, de 8 de Junho (aprova a Lei Orgânica do Gabinete de Apoio, Estudos e Planeamento).

LEI ORGÂNICA DO GABINETE DE APOIO, ESTUDOS E PLANEAMENTO (GAEP)

37343

Decreto-Lei nº 37/98, de 24 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 46/98, de 24/2/98

Aprova a Lei Orgânica do Gabinete de Relações Internacionais, do Ministério do Ambiente.

LEI ORGÂNICA DO GABINETE DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (GRI)

37486

Decreto-Lei nº 38-A/98, de 26 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 48/98 (2 Suplemento), de 26/2/98

Coloca a Escola Superior de Conservação e Restauro na Tutela Exclusiva do Ministério da Educação.

ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO E RESTAURO

37488

Decreto-Lei nº 39/98, de 27 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 49/98, de 27/2/98

Cria o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.

CONSELHO CONSULTIVO PARA OS ASSUNTOS DA IMIGRAÇÃO

37388

Decreto-Lei nº 41/98, de 28 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 50/98, de 28/2/98

Equipara a Director-Geral, para todos os efeitos legais, o director do Gabinete de Organização, Planeamento e Avaliação.

EQUIPARAÇÃO DE CARGOS / DIRECTOR-GERAL / DIRECTOR DE GABINETE DE ORGANIZAÇÃO, PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO

37565

Decreto-Lei nº 47/98, de 7 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 56/98, de 7/3/98

Cria a base de dados dos recursos humanos da Administração Pública.

GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS / BASE DE DADOS PESSOAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

37567

Decreto-Lei nº 48/98, de 7 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 56/98, de 7/3/98

Aprova a Lei Orgânica da Direcção-Geral de Estudos e Previsão.

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DE ESTUDOS E PREVISÃO (DGEP) / GABINETE DE ESTUDOS ECONÓMICOS

37572

Decreto-Lei nº 49/98, de 10 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 58/98, de 10/3/98

Estabelece a equiparação a assessor para efeitos de recrutamento para os cargos de director-geral e sub-director-geral ou cargos equiparados, exercidos em instituições públicas de investigação científica e tecnológica e em instituições com competência nas áreas da coordenação e execução da política científica e tecnológica e da promoção do desenvolvimento científico e tecnológico, de elementos integrantes de certas categorias das carreiras docente universitária e de investigação científica.

EQUIPARAÇÃO DE CARGOS / INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA / CARREIRA DOCENTE UNIVERSITÁRIA / CARREIRA DE INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA

37506

Decreto-Lei nº 50/98, de 11 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 59/98, de 11/3/98

Reformula o regime jurídico da formação profissional na Administração Pública.

FORMAÇÃO PROFISSIONAL

37510

Decreto-Lei nº 51/98, de 11 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 59/98, de 11/3/98

Aprova a Lei Orgânica da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA).

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DE INFORMÁTICA E APOIO AOS SERVIÇOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS (DGITA)

37660

Decreto-Lei nº 53-A/98, de 11 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 59/98 (Suplemento), de 11/3/98

Regulamenta as condições de atribuição dos suplementos de risco, penosidade e insalubridade.

SUPLEMENTOS DE RISCO, PENOSIDADE E INSALUBRIDADE

37611

Decreto-Lei nº 53-B/98, de 12 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 60/98 (Suplemento), de 12/3/98

Aprova um regime especial de despesas públicas para as aquisições dos bens e serviços destinados à concretização do projecto relativo à cerimónia de inauguração da nova ponte sobre o rio Tejo.

DESPESA PÚBLICA / PONTE VASCO DA GAMA

37612

Decreto-Lei nº 54/98, de 16 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 63/98, de 16/3/98

Altera o Decreto-Lei nº 358/97, de 17 de Dezembro, no que respeita à aquisição de bens e serviços e contratação de empreitadas pelo Secretariado para as Conferências de Juventude 98 e para o Festival Mundial de Juventude 98 - Portugal.

SECRETARIADO PARA AS CONFERÊNCIAS DE JUVENTUDE / FESTIVAL MUNDIAL DE JUVENTUDE

37613

Decreto-Lei nº 55/98, de 16 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 63/98, de 16/3/98

Altera o Decreto-Lei nº 296-A/95, de 17 de Novembro (Lei Orgânica do XIII Governo).

LEI ORGÂNICA DO XIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

37614

Decreto-Lei nº 56/98, de 16 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 63/98, de 16/3/98

Aprova um regime especial de despesas públicas para o projecto loja do cidadão.

LOJA DO CIDADÃO / DESPESA PÚBLICA

37640

Decreto-Lei nº 58/98, de 17 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 64/98, de 17/3/98

Enquadra a aquisição de bens e serviços de informática necessários à transição para o ano 2000 na alínea c) do nº 1 do artigo 36º do Decreto-Lei nº 55/95, de 24 de Março.

PRODUTOS INFORMÁTICOS

37641

Decreto-Lei nº 59/98, de 17 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 64/98, de 17/3/98

Define a composição e a orgânica da Comissão Portuguesa de História Militar (CPHM).

LEI ORGÂNICA DA COMISSÃO PORTUGUESA DE HISTÓRIA MILITAR (CPHM)

37642

Decreto-Lei nº 61/98, de 17 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 64/98, de 17/3/98

Simplifica os procedimentos de contratação pública inerentes à prestação de serviços e à aquisição de bens no âmbito da execução do Plano de Divulgação do Euro em Portugal.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA / PLANO DE DIVULGAÇÃO DO EURO EM PORTUGAL (PDEP)

37644

Decreto-Lei nº 64/98, de 17 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 64/98, de 17/3/98

Revoga o Decreto-Lei nº 229/93, de 25 de Junho, que criou a ENDAC - Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, S.A., e procede à transformação e afectação do património detido por aquela sociedade.

EMPRESA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E CINEGÉTICO (ENDAC) / TRANSFERÊNCIA DE PATRIMÓNIO

37764

Decreto-Lei nº 68/98, de 20 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 67/98, de 20/3/98

Aprova a orgânica da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.

LEI QUADRO DA COMISSÃO DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA

37950

Decreto-Lei nº 69/98, de 26 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 72/98, de 26/3/98

Altera o Decreto-Lei nº 59/90, de 14 de Fevereiro, que estabelece as regras sobre o estatuto remuneratório dos oficiais, sargentos e praças da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Guarda Fiscal (GF).

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA (GNR) / GUARDA FISCAL (GF) / ESTATUTO REMUNERATÓRIO

37951

Decreto-Lei nº 70/98, de 26 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 72/98, de 26/3/98

Altera o Decreto-Lei nº 413/91, de 19 de Outubro, que procede à regularização de provimentos ilegais nos quadros de pessoal da administração local.

PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR

37952

Decreto-Lei nº 73/98, de 26 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 72/98, de 26/3/98

Altera a redacção do nº 2 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 118/96, de 7 de Agosto, que estabelece os princípios a que fica sujeito o funcionamento da comissão de acompanhamento da obra do novo atravessamento rodoviário do Tejo em Lisboa.

ATRAVESSAMENTO RODOVIÁRIO DO TEJO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DA OBRA

37953

Decreto-Lei nº 74/98, de 27 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 73/98, de 27/3/98

Aprova o Plano Oficial de Contabilidade para as Federações Desportivas, Associações e Agrupamentos de Clubes.

PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PARA AS FEDERAÇÕES DESPORTIVAS, ASSOCIAÇÕES E AGRUPAMENTOS DE CLUBES (PROFAC) / PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE (POC)

37955

Decreto-Lei nº 76/98, de 27 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 73/98, de 27/3/98

Altera o Decreto-Lei nº 53/94, de 24 de Fevereiro, que altera a estrutura e o funcionamento da Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas.

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DOS ASSUNTOS CONSULARES E COMUNIDADES PORTUGUESAS (DGACCP)

37957

Decreto-Lei nº 77/98, de 27 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 73/98, de 27/3/98

Altera os nºs 1 e 2 do artigo 2º, o nº 3 do artigo 6º e o artigo 8º do Decreto-Lei nº 193-A/97, de 29 de Julho, que aprovou a reprivatização da totalidade do capital social da SETENAVE - Estaleiros Navais de Setúbal, S.A., e revoga o Decreto-Lei nº 5/98, de 12 de Janeiro.

REPRIVATIZAÇÃO / CAPITAL SOCIAL / ESTALEIROS NAVAIS DE SETÚBAL (SETENAVE)

37958

Decreto-Lei nº 78/98, de 27 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 73/98, de 27/3/98

Aprova o estatuto orgânico do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA).

LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO NACIONAL DE INTERVENÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA (INGA)

37973

Decreto-Lei nº 78-A/98, de 31 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 76/98 (Suplemento), de 31/3/98

Altera o Decreto-Lei nº 55/97, de 8 de Março, que cria os centros de formalidades das empresas.

CENTRO DE FORMALIDADES DAS EMPRESAS

37980

Decreto-Lei nº 79/98, de 2 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 78/98, de 2/4/98

Cria as sociedades de gestores judiciais (SGJ) e as sociedades de liquidatários judiciais (SLJ).

SOCIEDADES DE GESTORES JUDICIAIS (SGJ) / SOCIEDADES DE LIQUIDATÁRIOS JUDICIAIS (SLJ) / GESTOR JUDICIAL

37981

Decreto-Lei nº 80/98, de 2 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 78/98, de 2/4/98

Institui o Sistema de incentivos à revitalização e modernização empresarial (SIRME).

SISTEMA DE INCENTIVOS À REVITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO EMPRESARIAL (SIRME)

37982

Decreto-Lei nº 81/98, de 2 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 78/98, de 2/4/98

Define os benefícios aplicáveis à celebração de contratos de aquisição, total ou parcial, do capital social de uma empresa por parte de quadros técnicos, vinculados ou não à empresa, ou por parte de trabalhadores, que tenham por finalidade a sua revitalização e modernização e se encontrem conexos com contratos de reestruturação empresarial e de consolidação financeira.

CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL / CONTRATOS DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL

37983

Decreto-Lei nº 82/98, de 2 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 78/98, de 2/4/98

Cria as sociedades gestoras de empresas (SGE).

SOCIEDADES GESTORAS DE EMPRESAS (SGE)

37985

Decreto-Lei nº 83/98, de 3 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 79/98, de 3/4/98

Cria o Conselho de Saúde e Segurança no Trabalho para a Administração Pública.

CONSELHO DE SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO

37986

Decreto-Lei nº 84/98, de 3 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 79/98, de 3/4/98

Altera o Decreto-Lei nº 62/97, de 26 de Março, que aprova a Lei Orgânica do Instituto Nacional do Desporto.

LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO NACIONAL DO DESPORTO

37990

Decreto-Lei nº 88/98, de 3 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 79/98, de 3/4/98

Institui o Teatro Nacional de São Carlos como pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

TEATRO NACIONAL DE SÃO CARLOS / PESSOA COLECTIVA DE DIREITO PÚBLICO / AUTONOMIA ADMINISTRATIVA / AUTONOMIA FINANCEIRA / AUTONOMIA PATRIMONIAL

38183

Decreto-Lei nº 94-A/98, de 17 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 90/98 (Suplemento), de 17/4/98

Aprova a 3ª fase do processo de reprivatização do capital social da CIMPOR - Cimentos de Portugal, SGPS, S.A.

CIMENTOS DE PORTUGAL (CIMPOR) / REPRIVATIZAÇÃO / CAPITAL SOCIAL

38222

Decreto-Lei nº 94-B/98, de 17 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 90/98 (2 Suplemento), de 17/4/98

Regula as condições de acesso e de exercício da actividade seguradora e resseguradora no território da Comunidade Europeia, incluindo a exercida no âmbito institucional das zonas francas.

ACTIVIDADE SEGURADORA

38223

Decreto-Lei nº 94-C/98, de 17 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 90/98 (2 Suplemento), de 17/4/98

Aprova a terceira fase do processo de reprivatização do capital social da EDP _ Electricidade de Portugal, S.A.

ELECTRICIDADE DE PORTUGAL (EDP) / REPRIVATIZAÇÃO / CAPITAL SOCIAL

38188

Decreto-Lei nº 99/98, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 93/98, de 21/4/98

Revoga o artigo 8° do Decreto-Lei n° 163/94, de 4 de Junho, que regula a actividade das sociedades gestoras de patrimónios.

SOCIEDADES GESTORAS DE PATRIMÓNIOS

38189

Decreto-Lei nº 100/98, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 93/98, de 21/4/98

Altera o Decreto-Lei n° 238/89, de 23 de Agosto [Estatutos do Instituto das Comunicações de Portugal (ICP)], dando nova redacção aos artigos 1°, 2° e 20° do diploma.

INSTITUTO DAS COMUNICAÇÕES DE PORTUGAL (ICP)

38191

Decreto-Lei nº 102/98, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 93/98, de 21/4/98

Procede à regulamentação dos contratos - programas previstos na Lei nº 113/97, de 16 de Setembro.

CONTRATO PROGRAMA

38192

Decreto-Lei nº 103/98, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 93/98, de 21/4/98

Procede à regulamentação dos contratos de desenvolvimento previstos na Lei nº 113/97, de 16 de Setembro.

CONTRATO DE DESENVOLVIMENTO

38193

Decreto-Lei nº 104/98, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 93/98, de 21/4/98

Cria a Ordem dos Enfermeiros e aprova o respectivo Estatuto.

ORDEM DOS ENFERMEIROS

38234

Decreto-Lei nº 106/98, de 24 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 96/98, de 24/4/98

Estabelece normas relativas ao abono de ajudas de custo e de transporte pelas deslocações em serviço público.

AJUDAS DE CUSTO / DESLOCAÇÕES EM SERVIÇO PÚBLICO / ABONO

38236

Decreto-Lei nº 107/98, de 24 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 96/98, de 24/4/98

Estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 1998.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / ORÇAMENTO DO ESTADO

38239

Decreto-Lei nº 110/98, de 24 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 96/98, de 24/4/98

Cria 11 novos juízos em tribunais judiciais de 1ª instância, alterando o Decreto-Lei nº 214/88, de 17 de Junho.

CRIAÇÃO DE SERVIÇOS

38240

Decreto-Lei nº 111/98, de 24 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 96/98, de 24/4/98

Revaloriza a carreira de guarda florestal da Direcção-Geral das Florestas.

REVALORIZAÇÃO DE CARREIRAS / GUARDA FLORESTAL / DIRECÇÃO-GERAL DAS FLORESTAS

38241

Decreto-Lei nº 112/98, de 24 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 96/98, de 24/4/98

Estabelece as condições em que podem ser prorrogados os contratos administrativos de provimento do pessoal médico após conclusão do internato complementar.

CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO / INTERNATO COMPLEMENTAR / PESSOAL MÉDICO

38348

Decreto-Lei nº 113/98, de 4 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 102/98, de 4/5/98

Altera o Decreto-Lei nº 296/92, de 30 de Dezembro, que reestruturou a carreira de chefe de conservação da Junta Autónoma de Estradas.

REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRAS / JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS (JAE)

38350

Decreto-Lei nº 115/98, de 4 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 102/98, de 4/5/98

Aprova a Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE

38368

Decreto-Lei nº 116/98, de 5 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 103/98, de 5/5/98

Estabelece os princípios gerais da carreira de médico veterinário municipal (revoga os Decretos-Leis nº 143/83, de 30 de Março, e 436/89, de 19 de Dezembro).

CARREIRA DE MÉDICO VETERINÁRIO MUNICIPAL / CARREIRA MÉDICA VETERINÁRIA / DIRECÇÃO-GERAL DE VETERINÁRIA

38369

Decreto-Lei nº 117/98, de 5 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 103/98, de 5/5/98

Estabelece o regime remuneratório experimental dos médicos da carreira de clínica geral.

PESSOAL MÉDICO / CARREIRA MÉDICA DE CLÍNICA GERAL

38500

Decreto-Lei nº 125/98, de 12 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 109/98, de 12/5/98

Altera o artigo 146º do Código de Processo Civil.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

38501

Decreto-Lei nº 126/98, de 12 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 109/98, de 12/5/98

Estabelece as medidas de articulação e coordenação das entidades competentes em matéria de estabelecimentos de restauração de bebidas no recinto da Exposição Internacional de Lisboa - EXPO 98.

EXPO 98 - EXPOSIÇÃO INTERNACIONAL DE LISBOA / ESTABELECIMENTO COMERCIAL / ACTIVIDADE COMERCIAL

38502

Decreto-Lei nº 127/98, de 12 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 109/98, de 12/5/98

Aprova as normas de execução do orçamento da segurança social para 1998.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / ORÇAMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

38539

Decreto-Lei nº 128/98, de 13 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 110/98, de 13/5/98

Altera a redacção de alguns preceitos do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, que estabelece o regime jurídico da realização de despesas públicas com a locação, empreitadas de obras públicas, prestação de serviços e aquisição de bens e da contratação pública relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis.

DESPESA PÚBLICA / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

38540

Decreto-Lei nº 129/98, de 13 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 110/98, de 13/5/98

Estabelece o regime jurídico do Registo Nacional de Pessoas Colectivas.

REGISTO NACIONAL DE PESSOAS COLECTIVAS

38550

Decreto-Lei nº 133/98, de 15 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 112/98, de 15/5/98

Extingue a Direcção-Geral da Aviação Civil e cria, em sua substituição, o Instituto Nacional de Aviação Civil.

DIRECÇÃO-GERAL DA AVIAÇÃO CIVIL / INSTITUTO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

38551

Decreto-Lei nº 134/98, de 15 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 112/98, de 15/5/98

Transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva nº 89/665/CEE, do Conselho, de 21 de Dezembro, que respeita a procedimentos a adoptar em matéria de recursos no âmbito da celebração dos contratos de direito público de obras e fornecimento.

RECURSOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA / TRANSPOSIÇÃO DE DIRECTIVAS COMUNITÁRIAS

38586

Decreto-Lei nº 138/98, de 16 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 113/98, de 16/5/98

Estabelece as regras fundamentais a observar no processo de transição para o euro, complementando o ordenamento jurídico comunitário existente.

MOEDA ÚNICA

38587

Decreto-Lei nº 139/98, de 16 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 113/98, de 16/5/98

Transfere bens do domínio público do Estado para o domínio privado da Região Autónoma dos Açores.

BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO / TRANSFERÊNCIA DE BENS / BENS DE DOMÍNIO PRIVADO

38728

Decreto-Lei nº 149/98, de 25 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 120/98, de 25/5/98

Aprova a orgânica do Instituto Português das Artes do Espectáculo.

LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO PORTUGUÊS DAS ARTES DO ESPECTÁCULO

38997

Decreto-Lei nº 154/98, de 6 de Junho
Publicado no DR IS-A, nº 131/98, de 6/6/98

Aprova a Lei Orgânica da Direcção-Geral das Autarquias Locais.

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS

39163

Decreto-Lei nº 162/98, de 24 de Junho
Publicado no DR IS-A, nº 143/98, de 24/6/98

Estabelece um regime excepcional para a aquisição de bens e serviços relativos a sistemas e tecnologias de informação no âmbito da informatização dos tribunais.

SISTEMAS E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NOS TRIBUNAIS

39164

Decreto-Lei nº 163/98, de 24 de Junho
Publicado no DR IS-A, nº 143/98, de 24/6/98

Altera o Decreto-Lei nº 173/94, de 25 de Junho (Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Judiciários).

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS JUDICIÁRIOS

39165

Decreto-Lei nº 164/98, de 24 de Junho
Publicado no DR IS-A, nº 143/98, de 24/6/98

Prorroga-se até 31 de Julho de 1998 o prazo para o depósito do relatório de gestão e dos documentos de prestação de contas das sociedades que devam fazê-lo pela primeira vez após a revogação do artigo 264º do Código das Sociedades Comerciais.

CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS / PRESTAÇÃO DE CONTAS

39169

Decreto-Lei nº 166/98, de 25 de Junho
Publicado no DR IS-A, nº 144/98, de 25/6/98

Institui o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI).

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO (SCI)

39280

Decreto-Lei nº 174/98, de 27 de Junho
Publicado no DR IS-A, nº 146/98, de 27/6/98

Transforma a APEC - Associação Portuguesa de Economistas, associação de direito privado, em Ordem dos Economistas, associação profissional de direito público, e aprova o respectivo Estatuto.

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE ECONOMISTAS (APEC) / ORDEM DOS ECONOMISTAS / ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO / ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO

DECRETOS LEGISLATIVOS REGIONAIS

37393

Decreto Legislativo Regional nº 1-A/98/M, de 9 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 33/98 (2 Suplemento), de 9/2/98

Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1998.

ORÇAMENTO REGIONAL DA MADEIRA

37611

Decreto Legislativo Regional nº 2/98/M, de 16 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 63/98, de 16/3/98

Altera a Lei Orgânica da Direcção Regional de Educação Especial e Reabilitação (DREER).

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO REGIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL E REABILITAÇÃO (DREER)

39084

Decreto Legislativo Regional nº 10/98/M, de 18 de Junho
Publicado no DR IS-A, nº 138/98, de 18/6/98

Estabelece a orgânica e o regime jurídico do pessoal não docente dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico e secundário da Região Autónoma da Madeira.

LEI ORGÂNICA DOS ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR E DO ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO / PESSOAL NÃO DOCENTE

OUTROS ACTOS NORMATIVOS

DECRETOS REGULAMENTARES

36759

Decreto Regulamentar nº 1/98, de 19 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 15/98, de 19/1/98

Altera o Decreto Regulamentar nº 17/92, de 22 de Julho (regulamenta a Lei Orgânica do Centro Nacional de Pensões).

LEI ORGÂNICA DO CENTRO NACIONAL DE PENSÕES

37968

Decreto Regulamentar nº 4/98, de 30 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 75/98, de 30/3/98

Altera o artigo 33º da Lei Orgânica da Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural (Decreto Regulamentar nº 7/97, de 17 de Abril), prevendo expressamente a integração de pessoal do ex-IEADR.

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO-GERAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL

38475

Decreto Regulamentar nº 9/98, de 12 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 109/98, de 12/5/98

Remodela a orgânica do Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE).

LEI ORGÂNICA DO SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMENTO CIVIL DE EMERGÊNCIA (SNPCE)

DECRETOS REGULAMENTARES REGIONAIS

37049

Decreto Regulamentar Regional nº 1-A/98/A, de 28 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 23/98 (Suplemento), de 28/1/98

Altera a orgânica do VII Governo Regional.

LEI ORGÂNICA DO VII GOVERNO REGIONAL

37322

Decreto Regulamentar Regional nº 1-B/98, de 12 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 36/98 (Suplemento), de 12/2/98

Põe em execução o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 1998.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / ORÇAMENTO REGIONAL DOS AÇORES

37325

Decreto Regulamentar Regional nº 2/98/A, de 20 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 43/98, de 20/2/98

Altera o Decreto Regulamentar Regional nº 9/91/A, de 7 de Março (aprova a orgânica do Instituto de Gestão de Regimes de Segurança Social).

LEI ORGÂNICA DO INSTITUTO DE GESTÃO DE REGIMES DE SEGURANÇA SOCIAL

37398

Decreto Regulamentar Regional nº 3/98/M, de 26 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 48/98, de 26/2/98

Altera a Lei Orgânica da Secretaria Regional do Equipamento Social e Ambiente.

LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DO EQUIPAMENTO SOCIAL E AMBIENTE

38339

Decreto Regulamentar Regional nº 6/98/M, de 30 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 100/98, de 30/4/98

Execução do Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 1998.

ORÇAMENTO REGIONAL DA MADEIRA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

38195

Decreto Regulamentar Regional nº 7/98/A, de 22 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 94/98, de 22/4/98

Aprova o Regulamento Geral do Regime de Apoios a Actividades destinadas aos Jovens e o Regulamento Específico da Cooperação Técnica e Financeira para Aquisição, Beneficiação ou Construção de Sedes e Outras Instalações das Associações Juvenis.

APOIOS A ACTIVIDADES DESTINADAS AOS JOVENS / COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA / ASSOCIAÇÕES JUVENIS

38323

Decreto Regulamentar Regional nº 9/98/A, de 29 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 99/98, de 29/4/98

Aprova a Orgânica dos serviços dependentes do Secretário Regional Adjunto da Presidência.

LEI ORGÂNICA DOS SERVIÇOS DO SECRETÁRIO REGIONAL ADJUNTO DA PRESIDÊNCIA

38370

Decreto Regulamentar Regional nº 11/98/A, de 5 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 103/98, de 5/5/98

Aprova a Orgânica da Secretaria Regional da Educação e Assuntos Sociais.

LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DA EDUCAÇÃO E ASSUNTOS SOCIAIS

38479

Decreto Regulamentar Regional nº 13/98/A, de 12 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 109/98, de 12/5/98

Aprova a orgânica da Secretaria Regional da Agricultura, Pescas e Ambiente.

LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DA AGRICULTURA, PESCAS E AMBIENTE

38544

Decreto Regulamentar Regional nº 14/98/A, de 13 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 110/98, de 13/5/98

Aprova a orgânica da Direcção Regional das Comunidades.

LEI ORGÂNICA DA DIRECÇÃO REGIONAL DAS COMUNIDADES

38545

Decreto Regulamentar Regional nº 15/98/A, de 13 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 110/98, de 13/5/98

Aprova a orgânica da Presidência do Governo Regional (Secretaria - Geral e Gabinete Técnico).

LEI ORGÂNICA DA PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL

38555

Decreto Regulamentar Regional nº 16/98/A, de 15 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 112/98, de 15/5/98

Aprova a orgânica dos serviços dependentes do Secretário Regional da Presidência para as Finanças e Planeamento.

LEI ORGÂNICA DOS SERVIÇOS DO SECRETÁRIO REGIONAL DA PRESIDÊNCIA PARA AS FINANÇAS E PLANEAMENTO

38556

Decreto Regulamentar Regional nº 17/98/A, de 15 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 112/98, de 15/5/98

Aprova a orgânica da Secretaria Regional da Economia.

LEI ORGÂNICA DA SECRETARIA REGIONAL DA ECONOMIA

RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE MINISTROS

36725

Resolução do Conselho de Ministros nº 1/98, de 9 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 7/98, de 9/1/98

Revê o regime dos protocolos de modernização administrativa.

PROTOCOLO DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA / SECRETARIADO PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

36865

Resolução do Conselho de Ministros nº 1-A/98, de 12 de Janeiro
Publicado no DR IS-B (Suplemento), nº 9/98, de 12/1/98

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 outros títulos.

INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP) / EMPRÉSTIMO EXTERNO / OBRIGAÇÕES DO TESOURO

36866

Resolução do Conselho de Ministros nº 1-B/98, de 12 de Janeiro
Publicado no DR IS-B (Suplemento), nº 9/98, de 12/1/98

Autoriza a emissão de empréstimos internos, de médio e longo prazos, amortizáveis, denominados e representados por obrigações do Tesouro.

INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP) / EMPRÉSTIMO INTERNO / OBRIGAÇÕES DO TESOURO

36867

Resolução do Conselho de Ministros nº 1-C/98, de 12 de Janeiro
Publicado no DR IS-B (Suplemento), nº 9/98, de 12/1/98

Autoriza o Instituto de Gestão do Crédito Público a emitir, em nome e representação da República, certificados de aforro até ao montante de 300 milhões de contos.

INSTITUTO DE GESTÃO DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP) / CERTIFICADO DE AFORRO

36764

Resolução do Conselho de Ministros nº 3/98, de 21 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 17/98, de 21/1/98

Prestação da garantia pessoal do Estado ao financiamento contraído pelos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A., junto do Banco de Fomento e Exterior e do Banco Fonsecas e Burnay, no montante de 5 milhões de contos.

BANCO DE FOMENTO E EXTERIOR (BFE) / BANCO FONSECAS E BURNAY (BFB) / ESTALEIROS NAVAIS DE VIANA DO CASTELO (ENVC) / GARANTIA PESSOAL DO ESTADO

36765

Resolução do Conselho de Ministros nº 4/98, de 21 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 17/98, de 21/1/98

Prestação da garantia pessoal do Estado ao financiamento a contrair pela Hidroeléctrica de Cahora Bassa, S.A.R.L., junto da Caixa Geral de Depósitos, S.A., no valor de 7 milhões de contos.

GARANTIA PESSOAL DO ESTADO / HIDROELÉCTRICA DE CAHORA BASSA (HCB) / CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (CGD)

36838

Resolução do Conselho de Ministros nº 6/98, de 22 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 18/98, de 22/1/98

Prestação da garantia pessoal do Estado ao Metropolitano de Lisboa, E.P., para a operação de cross border lease a contrair junto do Deutsche Bank de Investimento.

GARANTIA PESSOAL DO ESTADO / METROPOLITANO DE LISBOA (E.P.) / EMPRÉSTIMO EXTERNO

36839

Resolução do Conselho de Ministros nº 7/98, de 22 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 18/98, de 22/1/98

Prestação da garantia pessoal do Estado ao financiamento a contrair pela BRISA — Auto-Estradas de Portugal, S.A., junto do Banco Europeu de Investimentos, no valor equivalente a 18 milhões de contos.

GARANTIA PESSOAL DO ESTADO / AUTO-ESTRADAS DE PORTUGAL (BRISA) / EMPRÉSTIMO EXTERNO / BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTOS (BEI)

36840

Resolução do Conselho de Ministros nº 8/98, de 22 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 18/98, de 22/1/98

Prestação da garantia pessoal do Estado ao financiamento a contrair pela REFER — Rede Ferroviária Nacional, E.P., junto do Banco Europeu de Investimentos, no valor equivalente a 20 milhões de contos.

GARANTIA PESSOAL DO ESTADO / REDE FERROVIÁRIA NACIONAL (REFER) / BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTOS (BEI) / EMPRÉSTIMO EXTERNO

36841

Resolução do Conselho de Ministros nº 9/98, de 22 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 18/98, de 22/1/98

Incumbe à Inspecção-Geral das Pescas, em complemento da Resolução do Conselho de Ministros nº 144/97, de 7 de Agosto, proceder a aquisições no quadro do Programa de Integração e Expansão dos Subsistemas de Fiscalização e Controlo da Actividade da Pesca (SIFICAP/MONICAP).

INSPECÇÃO-GERAL DAS PESCAS (IGP) / PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO E EXPANSÃO DOS SUBSISTEMAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DA ACTIVIDADE DA PESCA (PROGICAP) / FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DA ACTIVIDADE DA PESCA (SIFICAP) / MONITORIZAÇÃO CONTÍNUA DAS ACTIVIDADES DA PESCA (MONICAP)

36843

Resolução do Conselho de Ministros nº 10/98, de 23 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 19/98, de 23/1/98

Aprova alterações às bases gerais da reforma fiscal da transição para o século XXI, aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros nº 119/97, de 14 de Julho.

REFORMA FISCAL / ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA / CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS

36852

Resolução do Conselho de Ministros nº 12/98, de 26 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 21/98, de 26/1/98

Prestação da garantia pessoal de Estado ao financiamento a contrair pela BRISA — Auto-Estradas de Portugal, S.A., junto do Banco Europeu de Investimentos, no valor equivalente a 12,5 milhões de contos.

GARANTIA PESSOAL DO ESTADO / AUTO-ESTRADAS DE PORTUGAL (BRISA) / EMPRÉSTIMO EXTERNO / BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTOS (BEI)

36952

Resolução do Conselho de Ministros nº 14/98, de 30 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 25/98, de 30/1/98

Aprova o programa que disciplina o procedimento relativo à aquisição de submarinos novos ou usados destinados à Marinha Portuguesa.

PROGRAMA RELATIVO À AQUISIÇÃO DE SUBMARINOS / MARINHA

36984

Resolução do Conselho de Ministros nº 16/98, de 2 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 27/98, de 2/2/98

Define um conjunto de medidas dirigidas ao tratamento de problemas relacionados com o não reconhecimento do ano 2000 por parte de alguns sistemas informáticos e à concretização na Administração Pública dos objectivos enunciados no Livro Verde para a Sociedade da Informação.

SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO / SISTEMA INFORMÁTICO

37029

Resolução do Conselho de Ministros nº 19/98, de 5 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 30/98, de 5/2/98

Autoriza a subscrição de capital social da SPIDOURO - Sociedade de Promoção de Empresas e Investimentos do Douro, S.A.

CAPITAL SOCIAL / SOCIEDADE DE PROMOÇÃO DE EMPRESAS E INVESTIMENTOS DO DOURO (SPIDOURO) / SUBSCRIÇÃO DE CAPITAL

37050

Resolução do Conselho de Ministros nº 20/98, de 6 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 31/98, de 6/2/98

Constitui a Comissão de Acompanhamento do Plano Nacional de Emprego, com o objectivo de receber as contribuições sectoriais para o mesmo e de acompanhar o seu desenvolvimento.

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EMPREGO / CONTRIBUIÇÕES SECTORIAIS

37162

Resolução do Conselho de Ministros nº 22/98, de 12 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 36/98, de 12/2/98

Aprova o Regulamento do Centro de Dados do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM).

REGULAMENTO DO CENTRO DE DADOS DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS DE DEFESA E MILITARES (SIEDM)

37332

Resolução do Conselho de Ministros nº 30/98, de 23 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 45/98, de 23/2/98

Cria uma estrutura de coordenação interministerial de adaptação da administração pública central e local para o euro.

ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO INTERMINISTERIAL DE ADAPTAÇÃO DO EURO / ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / MOEDA ÚNICA

37389

Resolução do Conselho de Ministros nº 32/98, de 2 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 51/98, de 2 /3/98

Cria a Comissão Coordenadora das Acções de Promoção e Divulgação do Euro.

CRIAÇÃO DE SERVIÇOS / COMISSÃO COORDENADORA DAS ACÇÕES DE INFORMAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO EURO

39119

Resolução do Conselho de Ministros nº 34/98, de 20 de Junho
Publicado no DR IS-A, nº 140/98, de 20/6/98

Inquérito parlamentar para apreciação de actos dos Governos do PS e do PSD envolvendo o Estado e grupos económicos.

INQUÉRITO PARLAMENTAR / PARTIDO POLÍTICO / COMISSÃO PARLAMENTAR

37558

Resolução do Conselho de Ministros nº 36/98, de 6 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 55/98, de 6/3/98

Prestação de garantia pessoal do Estado ao financiamento contraído pela IMOAREIA junto da Caixa Geral de Depósitos, no montante de 3 milhões de contos.

GARANTIA PESSOAL / AVAL DO ESTADO / CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (CGD) / CRÉDITO PÚBLICO

37767

Resolução do Conselho de Ministros nº 39/98, de 21 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 68/98, de 21/3/98

Cria a Comissão Coordenadora das Acções de Informação e Divulgação do Euro e revoga a Resolução do Conselho de Ministros nº 32/98, de 2 de Março.

COMISSÃO COORDENADORA DAS ACÇÕES DE INFORMAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO EURO

37773

Resolução do Conselho de Ministros nº 40/98, de 23 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 69/98, de 23/3/98

Cria o Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial e cria o Fundo para a Modernização e Reestruturação do Tecido Empresarial em Regiões de Monoindústria.

FUNDO PARA A REVITALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO TECIDO EMPRESARIAL / FUNDO PARA A MODERNIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO TECIDO EMPRESARIAL EM REGIÕES DE MONOINDÚSTRIA

37775

Resolução do Conselho de Ministros nº 42/98, de 23 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 69/98, de 23/3/98

Cria uma Comissão de Coordenação da Adaptação ao Euro da Administração Pública com o objectivo de preparar a administração pública financeira e o sistema jurídico português para a introdução do euro e revoga a Resolução do Conselho de Ministros nº 30/98, de 23 de Fevereiro.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA ADAPTAÇÃO AO EURO

37779

Resolução do Conselho de Ministros nº 42-A/98, de 23 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 69/98 (Suplemento), de 23/3/98

Aprova a participação do Estado na amortização do montante necessário à cobertura das responsabilidades do Fundo de Pensões do Pessoal dos CTT -

Correios de Portugal, S.A., para com o pessoal em situação de reforma em 31 de Dezembro de 1996.

FUNDO DE PENSÕES / CORREIOS DE PORTUGAL (CTT)

37959

Resolução do Conselho de Ministros nº 43/98, de 28 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 74/98, de 28/3/98

Prestação da garantia pessoal do Estado ao financiamento a contrair pela GESTNAVE _ Prestação de Serviços Industriais, S.A., junto da Caixa Geral de Depósitos, S.A., no valor de 2 milhões de contos.

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS INDUSTRIAIS (GESTNAVE) / CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS (CGD) / AVAL DO ESTADO

37960

Resolução do Conselho de Ministros nº 44/98, de 28 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 74/98, de 28/3/98

Prestação da garantia pessoal do Estado ao financiamento a contrair pela LISNAVE _ Infra-estruturas Navais, S.A., junto do Banco Fonsecas e Burnay, S.A., no montante de 1,5 milhões de contos.

INFRA-ESTRUTURAS NAVAIS (LISNAVE) / BANCO FONSECAS E BURNAY (BFB) / AVAL DO ESTADO

38194

Resolução do Conselho de Ministros nº 53/98, de 22 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 94/98, de 22/4/98

São alienados, em processo de reprivatização, 2 milhões de acções da SETENAVE-Estaleiros Navais de Setúbal, S.A., representativos de 94,97% do seu capital social.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / ESTALEIROS NAVAIS DE SETÚBAL (SETENAVE) / CAPITAL SOCIAL

38314

Resolução do Conselho de Ministros nº 55/98, de 29 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 99/98, de 29/4/98

Aprova as bases do plano de reestruturação empresarial dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC).

ESTALEIROS NAVAIS DE VIANA DO CASTELO (ENVC) / PLANO DE REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL

38315

Resolução do Conselho de Ministros nº 56/98, de 29 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 99/98, de 29/4/98

Regulamenta a 2ª fase do processo de reprivatização do capital social da Sociedade Nacional dos Armadores de Bacalhau, S.A.

REPRIVATIZAÇÃO / CAPITAL SOCIAL / SOCIEDADE NACIONAL DOS ARMADORES DE BACALHAU

38538

Resolução do Conselho de Ministros nº 58-A/98, de 4 de Maio
Publicado no DR IS-B, (2º Suplemento), nº 102/98, de 4/5/98

Altera a Resolução do Conselho de Ministros nº 13/97, de 25 de Janeiro, que aprovou 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)

38581

Resolução do Conselho de Ministros nº 63/98, de 18 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 114/98, de 18/5/98

Fixa a quantidade de acções a alienar no âmbito da 3ª fase do processo de reprivatização do capital social da CIMPOR - Cimentos de Portugal, SGPS, S.A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / REPRIVATIZAÇÃO / CIMENTOS DE PORTUGAL (CIMPOR) / CAPITAL SOCIAL

38881

Resolução do Conselho de Ministros nº 65/98, de 1 de Junho
Publicado no DR IS-B, nº 126/98, de 1/6/98

Regulamenta a 3ª fase do processo de reprivatização do capital social da EDP - Electricidade de Portugal, S.A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / REPRIVATIZAÇÃO / ELECTRICIDADE DE PORTUGAL (EDP) / CAPITAL SOCIAL

39000

Resolução do Conselho de Ministros nº 67/98, de 8 de Junho
Publicado no DR IS-B, nº 132/98, de 8/6/98

Determina a elaboração de um plano regional para o emprego no Alentejo.

PLANO REGIONAL DE EMPREGO / PLANO NACIONAL DE EMPREGO / INSTITUTO DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL (IEFP)

39174

Resolução do Conselho de Ministros nº 71/98, de 25 de Junho
Publicado no DR IS-B, nº 144/98, de 25/6/98

Fixa a quantidade de acções a alienar no âmbito da 3ª fase do processo de reprivatização da EDP - Electricidade de Portugal, S.A.

ALIENAÇÃO DE ACÇÕES / REPRIVATIZAÇÃO / CAPITAL SOCIAL / ELECTRICIDADE DE PORTUGAL (EDP)

DECLARAÇÕES DE RECTIFICAÇÕES

37052

Declaração de Rectificação nº 2/98, de 6 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 31/98, de 6/2/98

De ter sido rectificada a Resolução do Conselho de Ministros nº 14/98, da Presidência do Conselho de Ministros, que aprova o programa que disciplina o procedimento relativo à aquisição de submarinos novos ou usados destinados à Marinha Portuguesa, publicada no Diário da República, 1ª série, nº 25, de 30 de Janeiro de 1998.

PROGRAMA RELATIVO À AQUISIÇÃO DE SUBMARINOS

PORTARIAS

36707

Portaria nº 28/98, de 14 de Janeiro
Publicado no DR IS-B, nº 11/98, de 14/1/98

Altera a Portaria nº 262/87, de 3 de Abril (regulamenta as atribuições, organização e funcionamento da Comissão de Normalização Contabilística. Revoga a Portaria nº 819/80, de 13 de Outubro).

COMISSÃO DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA

36869

Portaria nº 29-A/98, de 16 de Janeiro
Publicado no DR IS-B (2 Suplemento), nº 13/98, de 16/1/98

Actualiza as remunerações dos funcionários e agentes da administração central, local e regional para o ano de 1998.

ACTUALIZAÇÃO DE REMUNERAÇÕES / ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

37231

Portaria nº 69/98, de 18 de Fevereiro
Publicado no DR IS-B, nº 41/98, de 18/2/98

Regula o processo de registo a que se refere o artigo 6º do Decreto-Lei nº 216/97, de 18 de Agosto (reconhece aos cidadãos portugueses titulares de graus académicos estrangeiros de nível, objectivos e natureza idênticos aos do grau de doutor pelas universidades portuguesas os direitos inerentes à titularidade deste).

RECONHECIMENTO DE GRAUS ACADÉMICOS ESTRANGEIROS / GRAU DE DOUTOR

37416

Portaria nº 132/98, de 4 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 53/98, de 4/3/98

Estabelece as condições de atribuição, suspensão e redução do suplemento respeitante a compensações de produtividade do trabalho dos funcionários e agentes das Direcções - Gerais dos Impostos (DGCI) e da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA)e do Defensor do Contribuinte, os montantes máximos a atribuir, bem como a percentagem relativa ao ano de 1997.

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI 2) / DIRECÇÃO-GERAL INFORMÁTICA DE APOIO AOS SERVIÇOS TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS (DGITA) / SUPLEMENTO DE COMPENSAÇÃO DE PRODUTIVIDADE

37599

Portaria nº 159/98, de 14 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 62/98, de 14/3/98

Publica a relação das verbas para as autarquias locais.

TRANSFERÊNCIA DE VERBAS

37780

Portaria nº 194/98, de 24 de Março
Publicada no DR IS-B, nº 70/98, de 24/3/98

Reconhece como adequado ao provimento em lugares de ingresso, na carreira técnico - profissional, nível 4, área funcional de desenvolvimento local, constantes dos quadros de pessoal dos municípios, complementarmente à posse do 11° ano de escolaridade ou equivalente, o curso de formação de agentes de desenvolvimento ministrado pela Comissão de Coordenação da Região do Algarve.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALGARVE / CARREIRA TÉCNICO - PROFISSIONAL / CURSO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL

37264

Portaria nº 195/98, de 24 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 70/98, de 24/3/98

Aprova o Regulamento de Aplicação do Regime de Ajudas à Melhoria da Eficácia das Estruturas Agrícolas. Revoga a Portaria nº 980/95, de 16 de Agosto, e o nº 5º da Portaria nº 83/98, de 19 de Fevereiro.

REGULAMENTO DO REGIME DE AJUDAS À MELHORIA DA EFICÁCIA DAS ESTRUTURAS AGRÍCOLAS

37782

Portaria nº 196/98, de 24 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 70/98, de 24/3/98

Aprova o Regulamento de Aplicação da Medida de Apoio às Explorações Agrícolas. Revoga as Portarias nºs 809-C/94, de 12 de Setembro, 232/95, de 27 de Março, 467/95, de 17 de Maio, 990/95, de 17 de Agosto, 320/96, de 30 de Julho, e 697/96, de 28 de Novembro, e os nºs 2º e 3º da Portaria nº 83/98, de 19 de Fevereiro.

REGULAMENTO DE APLICAÇÃO DA MEDIDA DE APOIO ÀS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS

37799

Portaria nº 200/98, de 25 de Março
Publicado no DR IS-B, nº 71/98, de 25/3/98

Altera o Regulamento de Aplicação da Medida de Investigação, Experimentação e Demonstração (IED), Formação, Organização, Divulgação e Estudos Estratégicos, aprovado pela Portaria nº 809-E/94, de 12 de Setem-

bro. Revoga os artigos 23° e 24° do Regulamento de Aplicação da Medida de Investigação, Experimentação e Demonstração (IED), Formação, Organização, Divulgação e Estudos Estratégicos.

REGULAMENTO DAS MEDIDAS DE INVESTIGAÇÃO, EXPERIMENTAÇÃO E DEMONSTRAÇÃO (IED)

38184

Portaria nº 246/98, de 21 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 93/98, de 21/4/98

Aprova as Normas de Construção de Barragens.

CONSTRUÇÃO DE BARRAGENS

38231

Portaria nº 248/98, de 23 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 95/98, de 23/4/98

Aprova o Regulamento de Aplicação do Terceiro Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo - SIFIT (III). Revoga a Portaria nº 486/94, de 4 de Julho.

SISTEMA DE INCENTIVOS FINANCEIROS AO INVESTIMENTO NO TURISMO (SIFIT)

38609

Portaria nº 306/98, de 20 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 116/98, de 20/5/98

Fixa os contravalores dos limiares relativos aos contratos públicos.

CONTRAVALOR EM ESCUDOS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Portaria nº 351/98, de 22 de Junho
Publicado no DR IS-B, nº 141/98, de 22/6/98

Altera o anexo à Portaria nº 159/98, de 14 de Março (publica a relação das verbas para as autarquias locais).

PUBLICAÇÃO DAS VERBAS PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS

38232

Despacho Normativo nº 29/98, de 23 de Abril
Publicado no DR IS-B, nº 95/98, de 23/4/98

Estabelece normas relativas à aplicação do Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo - SIFIT (III).

SISTEMA DE INCENTIVOS FINANCEIROS AO INVESTIMENTO NO TURISMO (SIFIT)

39450

Despacho Normativo nº 33/98, de 12 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 109/98, de 12/5/98

Determina que o valor definitivo relativo a 1% do capital social da Casa Bancária Manuel Mendes Godinho & Filhos corresponderá a 473 224$80.

CASA BANCÁRIA MANUEL MENDES GODINHO & FILHOS

RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REGIONAL

37034

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 2/98/A, de 5 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 30/98, de 5/2/98

Aprova o Plano Regional para 1998.

PLANO REGIONAL DOS AÇORES

37346

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 2/98/M, de 25 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 47/98, de 25/2/98

Aprova o Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração da Região Autónoma da Madeira para o ano de 1998.

PLANO DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO

37397

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 3/98/A, de 26 de Fevereiro

Publicado no DR IS-B, nº 48/98, de 26/2/98

Aprova a conta de gerência da Assembleia Legislativa Regional dos Açores referente ao ano de 1996.

CONTA DE GERÊNCIA

37609

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 5/98/A, de 16 de Março

Publicado no DR IS-B, nº 63, de 16/3/98

Fixa em 3 milhões de contos o limite máximo de avales a conceder pela Região Autónoma dos Açores durante o ano de 1998.

AVAL DO ESTADO

37783

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 5/98/M, de 24 de Março

Publicado no DR IS-B, nº 70/98, de 24/3/98

Aprova o orçamento da Assembleia Legislativa Regional para o ano de 1998.

ORÇAMENTO REGIONAL DA MADEIRA

37610

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 6/98/A, de 16 de Março

Publicado no DR IS-B, nº 63, de 16/3/98

Aprova a Conta da Região Autónoma dos Açores referente ao ano de 1994.

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

38478

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 9/98/A, de 12 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 109, de 12/5/98

Aprova a Conta da Região Autónoma dos Açores referente ao ano de 1995.

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

38739

Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 12/98/M, de 26 de Maio

Publicado no DR IS-B, nº 121, de 26/5/98

Aprova a Conta da Região Autónoma da Madeira referente ao ano de 1995.

CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS

37956

Aviso nº 65/98, de 27 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 73/98, de 27/3/98

Torna público ter a Ucrânia depositado, em 11 de Setembro de 1997, os instrumentos de ratificação da Carta Europeia de Autonomia Local, aberta para assinatura em Estrasburgo em 15 de Outubro de 1985.

CARTA EUROPEIA DE AUTONOMIA LOCAL

39167

Resolução da Assembleia da República nº 35/98, de 25 de Junho
Publicado no DR IS-A, nº 144/98, de 25/6/98

Aprova o 1º orçamento suplementar para 1998.

APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO SUPLEMENTAR

38546

Resolução nº 1/98 - PG, de 13 de Maio
Publicado no DR IS-B, nº 110/98, de 13/5/98

Aprova o modelo de colar dos juízes conselheiros do Tribunal de Contas e dos procuradores - gerais - adjuntos neste Tribunal.

COLAR DOS JUÍZES CONSELHEIROS DO TC E PROCURADORES - GERAIS - ADJUNTOS

302076

Acórdão nº 2/98, de 8 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 6/98, de 8/1/98

O artigo 43° do Código Comercial não foi revogado pelo artigo 519°, nº 1, do Código de Processo Civil de 1961, na versão de 1967, de modo que só poderá proceder-se a exame dos livros e documentos dos comerciantes quando a pessoa a quem pertençam tenha interesse ou responsabilidade na questão em que tal apresentação for exigida.

ACÓRDÃO DE FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA / DOCUMENTOS DE COMERCIANTES / ESCRITURAÇÃO COMERCIAL

302090

Acórdão nº 260/98, de 31 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 76/98, de 31/3/98

Declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas contidas no artigo 4º, nºs 1 e 3, do Decreto-Lei nº 103-B/89, de 4 de Abril, bem como das normas orçamentais que anualmente as concretizaram deste então.

ELECTRICIDADE DE PORTUGAL (EDP) / COBRANÇA DE DÍVIDAS / CONSIGNAÇÃO DA RECEITA / RETENÇÃO NA FONTE / FUNDO DE EQUÍLIBRIO FINANCEIRO (FEF)

302077

Acórdão nº 709/97, de 20 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 16/98, de 20/1/98

a) Não se pronuncia pela inconstitucionalidade da norma constante do nº 2 do artigo 1º do decreto nº 190/VII, aprovado em 9 de Outubro de 1997 pela Assembleia da República, subordinado ao título «Lei de criação das regiões administrativas»;
b) Pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma constante do nº 3 do mesmo artigo 1º por violação dos artigos 255º e 256º da Constituição;
c) Pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma constante do nº 1 do artigo 11º do citado decreto por violação do princípio que emerge dos aludidos artigos 255º e 256º da Constituição.

FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA DA CONSTITUCIONALIDADE / REGIÕES ADMINISTRATIVAS / REFERENDO / CIRCUNSCRIÇÃO ADMINISTRATIVA

302078

Acórdão nº 711/97, de 24 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, nº 20/98, de 24/1/98

Pronuncia-se pela inconstitucionalidade das normas do Decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 29/97, sobre registo regional das associações de promoção dos direitos das mulheres e regime de apoios a conceder a essas associações, aprovado por aquele órgão em 17 de Outubro de 1997, para ser assinado como decreto legislativo regional, por violação dos artigos 227º, nº 1, alínea a), 112º, nº 4, e 228º da Constituição.

ASSOCIAÇÃO DE MULHERES / REGISTO REGIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES / FISCALIZAÇÃO PREVENTIVA DA CONSTITUCIONALIDADE

ARQUIVO HISTÓRICO

O ACESSO AOS DOCUMENTOS: ELEMENTOS DE REFLEXÃO[1]

Judite Cavaleiro Paixão[2]
Maria Alexandra Lourenço[3]

[1] Comunicação apresentada no 6º Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, Aveiro, 6/8 Maio 1998

[2] Directora de Serviços do Arquivo Histórico e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação

[3] Técnica Superior do Arquivo Histórico e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação

RESUMO

Os utilizadores dum arquivo são maioritariamente seleccionados pelo tipo de instrumentos de descrição documental que têm à sua disposição.

Mas, se, por um lado, os instrumentos existentes condicionam o utilizador, por outro lado, a procura despoletada pelo mesmo pode determinar a concepção dos instrumentos. Gera-se, assim, um ciclo vicioso.

O problema agrava-se tanto mais quanto o arquivista para corresponder às solicitações do investigador, no passado, não se limitou a estruturar os instrumentos de descrição e manipulou a ordem original dos documentos, destruindo-a e constituindo colecções factícias.

Esta situação, com que nos confrontamos em muitos arquivos, torna-se por vezes dramática, pois, actualmente, o arquivista sente-se cientifica e tecnicamente coagido a reconstituir a ordem original e, simultaneamente, a preservar uma organização existente.

Contudo, é necessário contornar o problema, procurar uma forma que concilie a realidade entretanto criada e a reconstituição da ordem original. A solução pode circunscrever-se ao plano intelectual, criar instrumentos flexíveis que reflictam essa dupla perspectiva, para além de explorarem potenciais demandas.

Por outro lado, é necessário evitar que esta "agilização" implique desnormalização. O objectivo é estabelecer regras que permitam uma descrição coerente e normalizada, condição "sine qua non" para o estabelecimento da comunicação inter-arquivos.

INTRODUÇÃO

A presente comunicação é fruto de uma experiência vivida numa instituição com características muito próprias - o Tribunal de Contas - e do equacionar de múltiplas questões ao longo de uma carreira docente.

De forma alguma temos a veleidade de considerar esta experiência como a via única a seguir. É, pelo contrário, um percurso possível. Como tal deve ser compreendida a metodologia de trabalho proposta, bem como as reflexões que fazemos sobre o tema.

Partindo da observação de um caso concreto - o Arquivo Histórico do Tribunal de Contas (AHTC) - expõem-se alguns elementos de reflexão sobre a problemática da interacção utilizador/arquivista.

Na parte inicial apresenta-se a metodologia de análise de uma realidade arquivística, seguidamente descreve-se um trabalho em curso no AHTC, numa fase experimental, que se julga poder vir a preencher os múltiplos

requisitos do nosso "cliente" e conduzir a outras formas, o diálogo permanente entre o arquivista e o utilizador.

Com o objectivo de definir um produto que simultaneamente correspondesse às exigências cientificas e técnicas da arquívistica e às necessidades dos utilizadores do AHTC, efectuou-se o estudo do acervo documental do arquivo (constituição e organização, nomeadamente as orientações da instituição produtora quanto à organização da documentação e à "reorganização" efectuada pelo arquivista) e dos respectivos instrumentos de descrição. Em seguida procedeu-se à análise do perfil de utilizador do arquivo (formação, profissão, temas de consulta), relacionando-o com as consultas efectuadas e com a "organização" do acervo documental.

Desta análise concluiu-se que era necessário conciliar a utilização da ISAD(G)[4] e da ISAAR[5], com uma linguagem documental específica para arquivo que permitisse estruturar os pontos de acesso relativos ao âmbito e conteúdo dos conjuntos documentais.

1. ORGANIZAÇÃO DO AHTC

O acervo do Arquivo Histórico do Tribunal de Contas (AHTC) é constituído pelo conjunto documental produzido pelo Tribunal de Contas - e instituições que o antecederam - e por conjuntos produzidos por outras entidades cujas funções foram sendo cometidas ao Tribunal de Contas.

Órgão de ordenação e fiscalização das receitas do Estado, a sua origem confunde-se com a da própria formação do reino português. Apresenta ao longo da história uma grande estabilidade funcional, sendo a sua produção documental testemunha dessa continuidade.

Numa fase inicial, a instituição tinha por missão a "administração, arrecadação e contabilidade dos impostos e rendimentos públicos" e o "exame, verificação e julgamento das contas dos Exactores da Fazenda e de mais responsáveis para com o Tesouro". Apenas em 1844 é estabelecida uma clara distinção entre administração dos rendimentos e despesas públicas e a sua liquidação e julgamento, passando estas funções a ser atribuídas a duas instituições distintas: o Tesouro Público e o Tribunal do Conselho Fiscal [6]. Esta subdivisão manteve-se, "grosso modo" até à actualidade.

---

[4] International Standard Archival Description (General) - norma para a descrição de conjuntos documentais e dos seus produtores

[5] International Standard Archival Authority for Corporate Bodies, Persons and Families - norma para a descrição dos produtores de conjuntos documentais

[6] Decreto de 18 de Setembro de 1844, art. 2º

Assim, segundo a Lei nº 98/97 compete ao Tribunal de Contas a fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e despesas, a apreciação da boa gestão financeira e a efectivação de responsabilidades por infracções financeiras [7].

1.1. O acervo documental do AHTC

Na constituição do acervo documental do AHTC podem-se destacar três ciclos:

1º Ciclo:

A documentação mais antiga existente no AHTC remonta aos "Contos". Contudo, existem poucos documentos deste período, consequência de catástrofes naturais, nomeadamente o Terramoto de 1755.

Os escassos documentos existentes passaram para o Erário Régio, como é manifesto no decreto de 30 de Dezembro do mesmo ano, no qual se regulamenta a transferência da documentação ainda existente nos Contos do Reino e Casa para o Erário Régio, acompanhada do respectivo Inventário.

Neste período, numa tentativa de centralizar as funções de administração financeira, assegurando num 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)

Ao Erário Régio, extinto na sequência das grandes reformas da Fazenda, Justiça e Administração de Mouzinho da Silveira, sucedeu o Tribunal

[7] Lei no 98/97, de 26 de Agosto, art. 1º

do Tesouro Público, criando-se para a sua liquidação uma comissão 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 (salva 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, ainda, incorporada diversa documentação sobre correspondência das Secretarias de Estado, guerra entre liberais e miguelistas, resumos de balanços de comércio, etc.

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 consequente criação de instituições com funções distintas em 1844, bem como o encerramento de processos e a diminuição de consulta dos mesmos, a par de uma imperiosa necessidade de espaço deu origem a um novo ciclo caracterizado pela saída de documentação da instituição. Nos arquivos apenas permaneceram os documentos directamente relacionados com as funções então exercidas pela instituição.

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, tendo chegado até nós o relatório que seguidamente se apresenta de modo resumido.

Instituição	Quantidade	Descrição/Unidade de instalação	Datas extremas
Arsenal da Marinha	14	livros	1757-1769
Biblioteca Nacional			
Câmara Municipal de Lisboa	9	livros	1780-1794 (?)
Casa Pia de Lisboa	44	livros	1865-1869
Casa Real	6	cartórios	
Cons. José da Costa Gomes	3	livros	1774
Ministério da Fazenda	2913	apólices/títulos	1831-1833(?)
Ministério da Guerra	4.510	livros	1640-1824
Ministério da Marinha	602	livros	1723-1823
P. G. dos Recolhimentos da Capital	5	cartórios	
Secretaria da Patriarcal	1	livro	
Torre do Tombo	420 255 37 4	livros maços cartórios diversos forais	1643-1833

3º Ciclo:

Face à crescente produção documental do Tribunal de Contas, em finais dos anos 70, a instituição procedeu a uma avaliação do acervo documental, nomeadamente a série **processos de contas**, de acordo com a portaria n.º 570/76, de 20 de Setembro.

No âmbito desta acção efectuou-se:

a) conservação em suporte microfilme, com consequente destruição dos originais, dos processos de contas relativos aos anos de 1900 a 1936. Nos processos de contas, cujos acórdãos eram de quitação simples, microfilmou-se a capa do processo, o relatório do contador-verificador e os documentos nele referenciados, a conta de gerência e o acórdão e

documentos nele mencionados. Nos processos de contas com incidentes microfilmou-se o processo na integra.

b) selecção de processos de contas para conservação permanente relativos ao período de 1835 a 1936, nomeadamente:
   - **processos de contas com incidentes**, que tivessem recebido quitação do Tribunal de Contas, e que revelassem aspectos sócio - económicos, crises sociais, revoltas populares, corrupção de camadas dirigentes, e solidariedade humana e familiar.
   - **processos de contas 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 e processos que discriminassem os ordenados das várias categorias de funcionários.

c) conservação integral dos originais de todos os processos de contas produzidos em 1937 e 1938.

1.2. Organização da documentação

A organização do arquivo da Instituição foi objecto de regulamentação desde muito cedo. Inicialmente, essa regulamentação, circunscrevia-se ao egisto e ao controlo dos documentos[8], passando posteriormente a ser regulada a sua "classificação e arranjo"[9].

---

[8] Refira-se:

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*" - Capitulo 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 tesoureiros,(...) 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 trouxer 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

O 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 quaisquer outros Documentos, que se acham nos sobreditos Contos do Reino e Casa, se faça hum exacto Inventário (...)*"

À medida que as funções alcançam maior complexidade os procedimentos relativos à organização da documentação são regulados de forma mais detalhada, de que é exemplo o Regimento de 30 de Agosto de 1886. Neste diploma define-se:

- a constituição do acervo documental e dos critérios de preservação documental;
- respeito pelo princípio da proveniência e preservação da ordem original;
- a regulamentação dos procedimentos inerentes à ordenação, classificação, cotação, descrição, instalação e comunicação da documentação activa e inactiva.

Como se pode verificar pelos seguintes artigos:

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

Art. 208° "*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 erário****, comprehendem os livros e papeis relativos aos cofres que existiam nas mencionadas contadorias.*"

Art. 212° "*Os cartórios serão numerados segundo a ordem chronologica da creação das respectivas repartições e a cada um deles serão sucessivamente encorporados os papeis que lhe pertencerem e estiverem por classificar.*"

Art. 213° "*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 também para que de prompto se reconheça o local onde existem.*"

Art. 214° "*Os inventários relativos ao* ***tribunal do thesouro, comissão de liquidação do extincto erário, comissão de exame de contas, comissão do thesouro, comissão liquidatária, conselho fiscal*** *e* ***tribunal*** *que lhe succedeu em 10 de novembro de 1849, devem conter, afóra as indicações exigi-*

O 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 (...)*"

[9] Refira-se o Regulamento do Conselho Fiscal de Contas de 27 de Fevereiro de 1845 em que no seu Art° 48° estipula as funções do arquivo: "(...) *classificação e arranjo dos documentos e processos pertencentes ao mesmo Archivo.*".

das 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. 215° *"Os processos findos, de contas posteriores ao 1° de julho de 1859, terão um inventário particular, contendo os números 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. 216° *"Os livros e papeis pertencentes ao archivo serão distribuidos pelas casas que estão ou forem para esse fim destinadas (...)*
Art. 218° *"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".

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 retoma-se o estipulado no regimento do Tribunal de Contas de 1886:
Art° 212° *"Os processos findos de contas posteriores a 1 de julho de 1859,(...) fechando com o processo n° 36.559, último que foi distribuído no extinto Tribunal de Contas."*
"Segue-se o Arquivo do Conselho Superior de Administração Financeira do Estado, começando no processo da conta que tem o n° 1 e seguindo em ordem de catalogação idêntica à adoptada no artigo antecedente."

Apesar do disposto nos regulamentos do Tribunal de Contas, nos quais estão subjacentes os princípios da ordem original dos documentos e da proveniência, procedeu-se posteriormente à reorganização do acervo documental adoptando-se os princípios arquivísticos divulgados na época, constituindo-se:

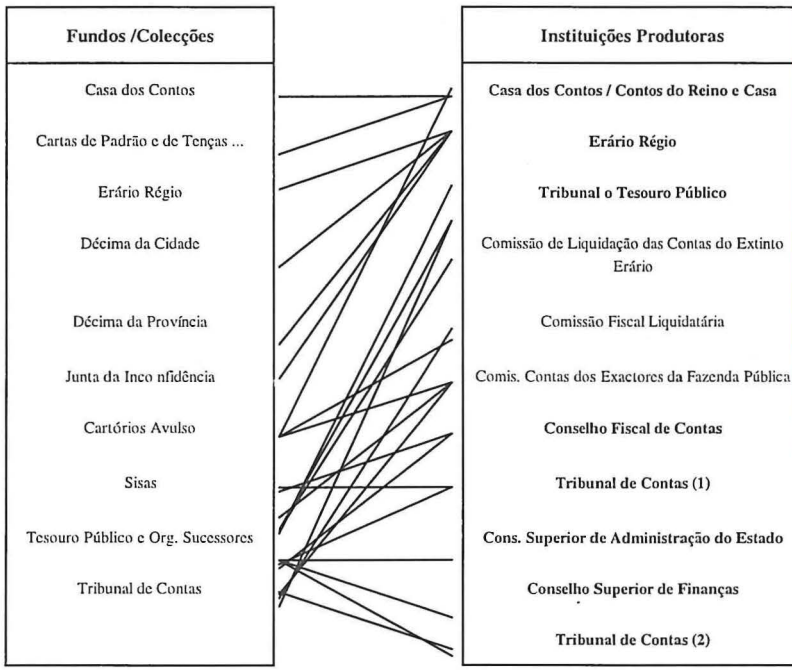
- Conjuntos orgânico - funcionais de documentação produzida pela Instituição, de que é exemplo o "Erário Régio" e o "Tesouro Público e organismos sucessores".
  Saliente-se que estes conjuntos apenas abarcam uma parte da documentação efectivamente produzida pela Instituição nesse período.
  Refira-se, igualmente, que o estabelecimento de fundos distintos para a mesma instituição apresenta algum artificialismo. Apesar de a instituição ter denominações diferentes ao longo dos tempos, manteve uma continuidade funcional, como a sua produção documental o testemunha.

- Conjuntos temáticos, de que são exemplos:
  "Sisas" - livros de registo da arrecadação do imposto das sisas; faziam parte dos apensos dos processo de contas, enquanto documentos comprovativos da acção do agente recebedor.
  "Junta da Inconfidência" - 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 da Companhia de Jesus (Alvará de 25 de Fevereiro de 1761).
  "Décima da Cidade" e "Décima das Províncias" - documentação relativa ao relançamento, em 1762, da Décima (imposto decretado pelas Cortes de 1641 para a manutenção de um exército permanente para a defesa do País, e que incidia sobre prédios, ofícios, ordenados, capitais emprestados a juros e lucros da indústria e comércio).
  "Cartórios avulsos" - documentos soltos, não encadernados ou brochados.

Especificando, foram constituídos os seguintes conjuntos documentais:

Fundos / Colecções	Unidades	Metragem (m / l)
Casa dos Contos	47	2
Erário Régio	5457	144
Décima da Cidade	7320	287
Décima da Província	3415	167
Junta da Inconfidência	366	10
Cartas	286	4
Tesouro Público	820	30
Sisas	2516	28
Cartórios Avulso	133	22
Tribunal de Contas	110180	1460
Total	130540	2154

Para melhor explicitação da organização documental apresenta-se um quadro relacionando os conjuntos documentais constituídos, com as respectivas organizações produtoras, bem como o critério que presidiu à sua organização.



Fundos / Colecções	Critério de organização
Casa dos Contos	Cronológico (documentos com data de produção ou acumulação anteriores a 1762)
Cartas de Padrão e de Tenças ...	Temático - formato
Erário Régio	Orgânico - funcional
Décima da Cidade	Temático - tipologia (livros da décima
Décima da Província	Temático - tipologia (livros da décima), ordenado por área geográfica
Junta da Inconfidência	Temático (bens sequestrados)
Tesouro Público e Organismos Sucessores	Orgânico - funcional
Sisas	Temático - tipologia (livros de sisas), ordenado por área geográfica

Cartórios Avulso	Temático - formato
Tribunal de Contas - Processos de contas	Funcional

A partir dos conjuntos documentais constituídos elaboraram-se instrumentos de descrição documental que se destacam pela simplicidade, quer dos elementos de descrição, quer da forma de ordenação.

Os elementos de descrição, em quase todos os instrumentos, limitam-se ao título e à data de produção ou de acumulação do documento.

A forma de ordenação varia em função do objectivo pretendido, isto é, tenta corresponder às solicitações dos investigadores, vistas do ponto de vista do arquivista, da melhor forma possível. Reflecte, de certa forma, a necessidade de flexiblizar os referidos instrumentos num período em que, ainda, não se podia dispor dos meios que a informática nos faculta hoje.

Fundos / Colecções	**Instrumentos de descrição documental**	**Forma de ordenação**
Casa dos Contos	Catálogo da Casa dos Contos	Tipologia (cronológico)
Cartas de Padrão e de Tenças ...	Catálogo das Cartas de	Cronológico
Erário Régio	Inventário do Erário Régio	Orgânico-Funcional (cronológico)
Décima da Cidade	Catálogo da Décima da Cidade	Geográfico (alfabético)
Décima da Província	Catálogo da Décima das Províncias	Geográfico (alfabético)
Junta da Inconfidência	Catálogo da Junta da Inconfidência	Por entidade
Tesouro Público e Organismos Sucessores	Inventário do Tesouro Público e Organismos Sucessores	Funcional (cronológico)
Sisas	Inventário das Sisas	Geográfico (alfabético)
Cartórios Avulso	Inventário dos Cartórios Avulso	Temático
Tribunal de Contas - Processos de contas	Ficheiro de entidades	Onomástico (alfabético)

2. ANÁLISE DO PERFIL DE UTILIZADOR

A definição do perfil de leitor do AHTC realizou-se a partir da análise de três itens: habilitações literárias, profissão e motivo apresentado para a consulta dos conjuntos documentais do AHTC.

Esta análise foi efectuada tendo por base 314 pedidos de inscrição para aquisição da qualidade de leitor do AHTC. Não se contabilizaram os pedidos pontuais que não originam cartão de leitor. Destes 314 pedidos, apenas 94 foram efectuados sobre formulário próprio, com campos previamente definidos. Os restantes 230 leitores efectuaram o pedido em carta ou ofício, o que nem sempre possibilita grande uniformidade na recolha e tratamento de dados.

Os utilizadores do AHTC apresentam uma grande diversidade, quer ao nível da formação base (considerou-se como categoria única o ensino secundário e discriminaram-se as distintas formações a nível superior: licenciatura e pós-graduações, quando indicadas), quer da profissão desempenhada, bem como do motivo apresentado para consultarem a documentação do AHTC, como os quadros seguintes revelam.

Contudo, sobressaem algumas linhas de força, certamente comuns à maioria dos arquivos definitivos: predominam os utilizadores com **formação** em história (63%), em direito (13%) e em arquitectura (6%). A nível **profissional** predomina a área ligada ao ensino (54%), respectivamente: professores universitários (24%), professores do ensino secundário e preparatório (17%) e estudantes (23%).

Habilitações Literárias	Total
Arqueologia	2
Arquitectura	7
Auditoria	1
Ciências Documentais	3
Ciências Musicais	1
Contabilidade e Administração	1
Design	1
Direito	16
Economia	2
Ensino Secundário	4
Filologia Românica	1
Geografia	2
Gestão de Empresas	1
História	78
Literatura	1
Museologia	1
Segurança Social	1
Sociologia	1

Profissão	Total
Administrador	1
Advogado	9
Arqueólogo	1
Arquitecto	5
Arquivista	3
Assistente de bordo	1
Barman	1
Bibliotecário	1
Capitão da Marinha Mercante	1
Economista	1
Editor de obras	1
Enfermeiro	1
Escriturário	3
Estudante Universitário	23
Funcionário Público	18
Historiador	8
Investigador	5
Jornalista	1
Juiz Conselheiro	1
Médico	1
Medidor/Orçamentista	1
Museólogo	4
Oficial da Marinha	1
Padre	1
Perito de fiscalização tributária	1
Professor do Ensino Secundário e Preparatório	27
Professor Universitário	38
Técnico de Contas	1
Tradutor	1

Em virtude da maioria dos pedidos de inscrição dos leitores não ter sido efectuado utilizando formulário específico para o efeito, muitos daqueles não indicam o motivo da consulta, ou mesmo o tema do trabalho, limitando-se a mencionar a necessidade de consultarem o AHTC para poderem realizar trabalhos universitários ou a indicarem o conjunto documental que pretendem consultar em concreto.

Tentou-se, todavia enquadrar, de uma forma simplista, os pedidos dos leitores em áreas temáticas procedendo-se , a título experimental, à construção de um quadro de descritores, apresentados por ordem alfabética e sem relações hierárquicas, de forma a permitir uma melhor sistematização de análise e a determinação de áreas de maior interesse, bem como o estabelecimento, se possível, da correspondência entre estas e os conjuntos documentais mais consultados.

Área Temática	Descritor	Total de leitores / descritor	**Total de leitores / área temática**
Administração Pública	Desconcentração	1	
	Função pública	2	**3**
Comércio	Relações comerciais	2	
	Tráfico ilícito	2	**4**
	Construção civil	4	
Construção civil	Obra pública	6	**10**
Cultura	Arquitectura	5	
	História de arte	2	
	Música	1	
	Ourivesaria	1	
	Relações culturais	2	**11**
Economia	Colonialismo	1	
	História económica	4	
	Política económica	1	**6**
Ensino	Reforma do ensino	1	**1**
Finanças Públicas	Cobrança de impostos	15	
	Controlo financeiro	1	
	Despesas públicas	1	
	Gestão financeira	1	
	Orçamento de estado	1	**19**
Guerra	Intervenção militar	2	**2**
Questões sociais	Estrutura social	1	
	História social	2	
	Política social	3	
	Segurança social	3	**9**
Religião	Instituição religiosa	6	**6**

Relativamente ao conjunto de leitores para os quais se procurou realizar um enquadramento temático, refira-se, ainda, que:

- **31** leitores efectuam o pedido referenciando uma Área Geográfica (9 leitores referenciam-na exclusivamente) - 33%;
- **12** leitores efectuam o pedido referenciando uma Personalidade / Entidade (6 leitores referenciam-no exclusivamente) - 13%;
- **12** leitores efectuam o pedido referenciando um Período Cronológico (1 leitor referencia-o exclusivamente) - 13%;
- **2** leitores efectuam o pedido referenciando um Acontecimento; **6** leitores efectuam o pedido referenciando um Edifício / Propriedade imobiliária (1 leitor referencia-o exclusivamente, 2 identificam o edifício) - 6%.

Através da análise efectuada pudemos observar que não predominam os estudos sobre a organização do Tribunal de Contas e organismos antecessores, nem sobre as funções desempenhadas pela Instituição.

Os utilizadores do AHTC não estão maioritariamente vocacionados para a pesquisa de informação relacionada com as funções de controlo do Tribunal ou para investigarem se os agentes fiscais ou financeiros cumpriram os trâmites legais e administrativos e geriram de forma eficaz os dinheiros públicos. O público pretende saber como foram utilizadas as verbas, em que zona geográfica, em que período, que impostos foram cobrados...

Em resumo, pudemos concluir que:

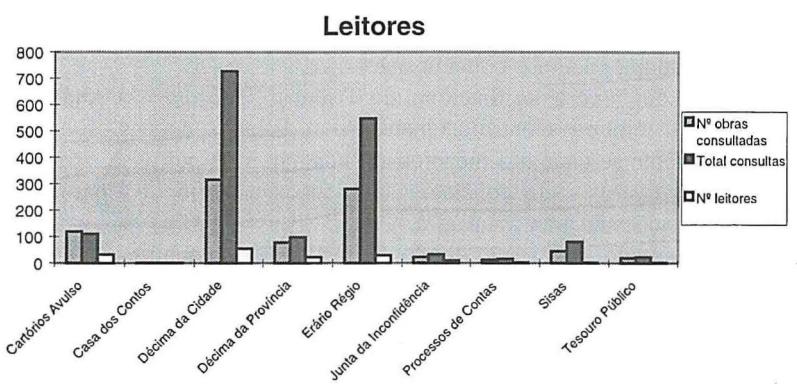
a) A dupla vertente funcional do Tribunal de Contas - a Análise Financeira e o Controlo Financeiro do Estado - apenas esporadicamente se encontra mencionada nos temas de pesquisa, sobretudo se tivermos em consideração a época posterior à separação de funções na área financeira.
b) Contudo, se a acção directa da instituição - a análise e o controlo financeiro - não constituí tema primeiro de investigação, é esta acção que possibilita que a Instituição disponha de dados relativos a outras instituições. Efectivamente, o Tribunal para poder exercer as suas funções de fiscalização procede à análise de elementos documentais comprovativos da actuação das entidades responsáveis pela gestão financeira de dinheiros públicos.
c) Este papel de agente recoletor permite concentrar numa só instituição um manancial de dados relativos à gestão financeira que

possibilita aos utilizadores a realização dos mais variados estudos indirectamente relacionados com a acção da instituição.

3. O PAPEL DO ARQUIVISTA

Os temas solicitados reflectem-se na consulta predominante de determinados fundos/colecções, como o gráfico exemplificativo de 1996 demostra.

Fundo / Colecção	N.º obras consultadas	Total consultas	N.º leitores
Cartórios Avulsos	120	111	33
Casa dos Contos	1	1	1
Décima da Cidade	316	727	55
Décima da Província	78	98	23
Erário Régio	280	548	29
Junta da Inconfidência	23	33	10
Processos de Contas	12	16	3
Sisas	45	80	2
Tesouro Público	20	23	3



Se conjugarmos a descrição relativa aos conjuntos documentais existentes no AHTC, os objectivos de consulta (quadro de descritores) e uma análise sistemática das obras consultadas - apenas se apresentou a título exemplificativo o ano de 1996 - denota-se que os temas de pesquisa mais solicitados correspondem à documentação organizada de uma forma factícia.

Nestes conjuntos não foi preservada a ordem original, tendo-se efectuado, no passado, um arranjo e uma selecção documental que visava responder de forma mais imediata ás "necessidades" dos utilizadores.

Deste modo, as "necessidades" do utilizador/investigador, associadas aos princípios arquivísticos defendidos na época e à ausência de técnicas e meios que possibilitassem um tratamento rápido da documentação e um acesso facilitado à informação, conduziram ao desmembramento de alguma documentação e à construção de séries factícias[10]. Nesta missão o arquivista aproximou-se do investigador e procurou, ao reorganizar a documentação, construir pontes que proporcionassem uma maior aproximação do investigador à informação, de uma forma hoje considerada errónea.

Por outro lado, a organização da documentação e os instrumentos de descrição existentes, de certa forma, têm orientado/direccionado a investigação dos utilizadores, os quais buscam temas que, à partida, são do conhecimento global da comunidade como existentes no AHTC.

Ao nível da área de referência, a actual organização da documentação e a diversidade dos instrumentos de descrição existentes, como focado no ponto anterior, condicionam, quer a actuação do arquivista, quer a do utilizador.

Enquanto os instrumentos de descrição não forem totalmente revistos, é necessário que o arquivista actue de forma muito activa para que o encaminhamento do leitor e as respostas ás suas solicitações sejam alcançadas, continuando o acesso a apoiar-se mais em pessoas do que em instrumentos.

4. OS INSTRUMENTOS DE DESCRIÇÃO

Com o objectivo de ultrapassar estes condicionalismos, mas respondendo de idêntica forma às solicitações dos investigadores, hoje o arquivista procura, para além de organizar a documentação de acordo com os

[10] Realce-se que parte destas questões poderiam ser genericamente respondidos pelos tradicionais índices: geográfico / toponímico, onomástico, cronológico e de tipologias documentais (a organização do texto e o tipo de informação que registam são geralmente semelhantes, como é o caso da escrituração dos impostos)

princípios da proveniência e da ordem original, construir instrumentos de descrição que possibilitem uma resposta às questões dos investigadores provenientes de sectores cada vez mais diversos.

Neste sentido, como exposto, pensamos que é essencial efectuar, em qualquer arquivo, um estudo de perfil do utilizador, estudar a estruturação do arquivo e a sua dimensão e os instrumentos de descrição documental ao serviço do utilizador. Esta fase é determinante para a definição do tipo de produto a apresentar.

Seleccionado o produto é necessário estudar a instituição produtora; situar a documentação no seu contexto de produção; elaborar quadros de classificação que reflictam a organização original da documentação, possibilitando, quando possível, o acesso por proveniência e/ou por estrutura funcional; valorizar os instrumentos de descrição contemporâneos da produção documental[11]; que contêm os primeiros elementos informativos que facultam o acesso à documentação / informação; aplicar as normas sobre descrição definidas internacionalmente.

Neste último aspecto realce-se o trabalho do Comité Internacional de Arquivos (CIA), nomeadamente, no que diz respeito à norma ISAD(G)), que veio permitir ao arquivista elaborar instrumentos de descrição documental segundo uma estrutura previamente definida e possibilitar ao utilizador um acesso claro e completo à informação.

A par deste instrumento, a ISAAR, norma sobre o controlo de autoridade de colectividades, famílias e pessoas, vem permitir em 1° lugar o controlo dos produtores de arquivo, mas igualmente, das entidades referenciadas no conteúdo documental, permitindo a articulação da informação sobre entidades referenciadas.

No entanto, o trabalho de descrição do arquivista não deve terminar aí. Sempre que possível, deve arranjar outras formas que possibilitem não só uma recuperação mais rápida da informação, como também mais eficaz.

O arquivista tem de saber criar um ponto de equilíbrio, de modo a poder conciliar os interesses do utilizador com a realidade arquivística. É essencial que se reaproxime do investigador, mas sem correr o risco de se tornar ele próprio um investigador ou de falsear a realidade arquivística para melhor estabelecer as pontes que lhe pareçam necessárias a essa reaproximação.

Curiosamente, após um longo afastamento, talvez demasiado radical, em que briosamente o arquivista procurou uma certa "independência", as ferramentas informáticas vêm possibilitar uma reconciliação de interesses. O arquivista não necessita de destruir a ordem original para fornecer ao

[11] Os livros de registo e controlo das unidades simples e das unidades compostas.

investigador arranjos e ordenações da documentação que vão ao encontro das suas "necessidades", nem de limitar-se aos tradicionais índices. A informática vem possibilitar a extracção de pontos de acesso a partir de qualquer campo.

Contudo, para evitar o risco de esta extracção se tornar incoerente é necessário efectuar uma análise documental, identificar os conceitos representativos desse conteúdo e representá-los, preferencialmente através de uma linguagem controlada que possibilite uma maior especificidade e uma menor ambiguidade no tratamento documental, de forma a permitir um acesso pertinente à informação contida nos documentos.

Obviamente que os equipamentos informáticos e os meios disponíveis, nomeadamente a formação do arquivista, condicionam o resultado final.

Importa, ainda, referir que em Portugal as aplicações informáticas para descrição arquivística ainda não estão suficientemente divulgadas e normalizadas; que a norma ISAD(G) não contempla nenhum campo especifico para a indexação, sendo, por ora deixado ao livre arbítrio a determinação e estruturação dos pontos de acesso; que não existe formação específica em indexação para arquivo.

A este respeito refira-se que se a documentação de arquivo é distinta da de biblioteca, consequentemente a linguagem documental e a própria análise também devem ser diferentes. Em biblioteca a unidade de descrição e indexação é sempre o documento individual, em arquivo deve ser transmitida a noção de que o documento pertence a um conjunto.

O propósito é, igualmente, representar com rigor e objectividade os conceitos. O ideal seria, contudo, que essa linguagem não se limitasse à determinação de conceitos isolados.

Em arquivo, quando se realiza a análise do conteúdo documental, para além de se identificar o objecto da acção, é determinante que se especifique também a acção que se efectua sobre esse objecto. As "frases" têm sempre de ser completas: há um sujeito, um predicado e complementos. O sujeito exerce uma acção sobre determinado objecto... e esta frase pode continuar com outros complementos...

A representação da frase implica a fixação de um vocabulário controlado para o objecto, a acção, a entidade e para a tipologia, preferencialmente uma linguagem pré-coordenada, sem ser categorial, que transmita as relações existentes e não apenas elementos soltos, de modo a possibilitar uma representação racional e objectiva da análise arquivística.

As dificuldades de construção desta linguagem serão tanto maiores, quanto se tentarem explorar as relações hierárquicas, associativas e de equivalência. Não se pode correr o risco de transpor o imaginário do funci-

onamento de uma instituição para uma estrutura documental, é necessário determinada abrangência para evitar relações restritas ou mesmo ambíguas.

A indexação deve, igualmente, transmitir o valor informativo de uma unidade arquivistica, muitas vezes objectivo primeiro das buscas do utilizador, como demonstrado. A descrição de conteúdo documental não se pode restringir às funções da instituição ou ao motivo da produção documental, sob risco de se tornar limitativa ou mesmo incoerente.

A coerência da linguagem e das suas relações é, igualmente, imprescindível ao estabelecimento da comunicação entre serviços de arquivo, nomeadamente os que possuem fundos documentais complementares produzidos por instituições que se sucederam, fundiram, dividiram ou que exercem/exerceram funções distintas, mas complementares, sobre um mesmo objecto.

Em paralelo com a fase de representação dos conceitos, o arquivista, deve, igualmente ter presente a fase de recuperação da informação. Não se limitar a conceptualizar "monumentos teóricos" mas debater-se com questões que melhor respondam ás necessidades do utilizador: qual o nível de exaustividade e de especificidade da indexação, se a mesma deve estar directamente relacionada com o nível de descrição arquivística?

Todos os aspectos focados conduzem a um fim: a necessidade de uma permanente intercomunicação entre o arquivista e o utilizador para que o objectivo do trabalho arquivístico seja alcançado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGLO-AMERICAN CATALOGING RULES. 2nd ed.. London : The Library Association, 1984.

BELLOTO, Heloísa Liberalli - *Arquivos permanentes : tratamento documental*. São Paulo : T. A. Queiroz, 1991.

BELLOTO, Heloísa Liberalli - *Tipologia Documental em Arquivos : novas abordagens*. "Cadernos de Biblioteconomia. Arquivistica e Documentação" . Lisboa. N° 2. (1989); p. 9-20.

BORGES, Leonor Galvão - *A organização e descrição de espólios : estudo de um caso. Actas do 4°*. Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas. Braga : BAD, 1992.

CARVALHO, Maria Margarida Melo de Carvalho - *O problema da subjectividade na indexação*. "Cadernos de biblioteconomia, arquivistica e documentação" Lisboa. N.°. 1 (1995) ; p. 9-40.

CAVALCANTI, Cordelia R. - *A recuperação da Informação e as linguagens documentais*. "Revista latinoamericana de documentación". Brasilia. A.3, n°. 2 (Jul.-Dic. 1983).

CHAUMIER, Jaques - *Analyse et langages documentaires : le traitement linguistique de l'information documentaire* : Paris. Entreprise Moderne d'Édition, 1982.

COLLOQUE TRANSPARENCE ET SECRET , [Paris] , 28-29 mars 1996 - *Transparence et secret : l'accés aux archives contemporaines*. Paris : Association de Archivistes Français , [ca. 1996].

CONSEIL INTERNATIONAL DES ARCHIVES . Commission Ad Hoc sur les Normes de Description - *ISAAR (CPF) : norme international sur les notices d'autorité relatives aux collectivités, aux personnes et aux familles : version définitive approuvée pour le CIA* . Ottava : Archives Nationales du Canadá, 1996 . 16 p.

COOK, Michael ; PROCTER, Margaret - *MAD User Guide: how to set about listing archives : a short explanatory guide to the rules and recommendations of the Manual of Archival Description*. Aldershot : Gower, Cop. 1989.

COOK, Michael - *Archives and the computer*. 2nd ed. London : Butterworths, 1986.

COOK, Michael - *Automatização de arquivos*. "Cadernos de Biblioteconomia. Arquivistica e Documentação". Lisboa. N°.2 (1986).

CORTÉS ALONSO, Vicenta - *Documentación y documentos*. Madrid : Ministério da Cultura, 1980.

COUTURE, Carol ; ROUSSEAU, Jean-Yves - *Los archivos en el siglo XX*. Mexico : Archivo General de la Nacion, 1988.

DICIONÁRIO DE TERMINOLOGIA ARQUIVISTICA. Lisboa : Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, 1993.

FRANCO, António de Sousa ; PAIXÂO, Judite Cavaleiro ; SANTOS, Maria Filomena Tavares - *Origem e evolução do Tribunal de Contas de Portugal*. Lisboa : Tribunal de Contas, 1993.

FRANQUEIRA, Ana ; GARCIA, Madalena - *ARQBASE : metodologia de descrição arquivistica para o tratamento automatizado de documentação histórica*. Lisboa : Instituto Português de Arquivos, 1991. (Estudos e Documentos Técnicos ; 1).

HEREDIA HERRERA, Antónia - *La norma ISAD (G) y su terminologia : análisis, estudio y alternativas* . [Madrid] : Anabad [etc.] , D . L . 1995.

HEREDIA HERRERA, Antónia - *Manual de instrumentos de dscripción documental*. Sevilha : Deputación Provincial, 1982.

HESPANHA, António Manuel - *Organização arquivistica e história do poder. Vértice*. ISSN 0042-4447. S. 2 , nº. 4 (Jul. 1988) ; p. 11-112.

ISO - *Documentation : méthodes pour l´analyse des documents, la détermination de leur contenu et la sélection des termes d´indexation. Norme internationale ISO 5963.* [Genève : ISO], 1985. (Norma ISO 5963).

ISO - *Documentation : principes directeurs pour l´établissement et le développement de thésaurus monolingues.* 2 ed. [Geneve : ISO], 1986. (ISO 2788).

LANCASTER, F. W. - *Thesaurus construction and use a condensed course*. Paris : UNESCO, 1985.

LUQUET, Jean - *Dix ans d'informatique documentaire pour les archives du Premier ministre*. "La gazzete des archives". Paris, (176), 1° trimestre 1976, p. 87-95

MANIEZ, Jacques - *Les langages documentares et classificatoires conception : constrution et utilisation dans les systémes documentaires* : Paris. Les Éditions d´Organisation, 1987.

MOUTA, Maria Fernanda - *Arquivos : instrumentos de recuperação da informação*. "Cadernos de biblioteconomia, arquivistica e documentação". Coimbra. A, 13, nº. 2 (Jul.-Dez., 1977) ; p. 190-202.

MUNDET, José Ramón Cruz - *Manual de archivística* . [Madrid] : Fundation German Sanchez Ruiperez . (Biblioteca del libro ; 63.)

NOUGARET, Christine - *D' ISAD/G à ISAAR: un nouvel outil du Conseil International des Archives pour la description archivistique. "La gazzete des archives"*. Paris, N° 176, (1° trimestre 1976), p. 102-122.

PAIXÃO, Judite Cavaleiro; LOURENÇO, Maria Alexandra - *Contos do Reino e Casa*. "Revista do Tribunal de Contas". Lisboa, N° 21-22 (Jan.-Dez. 1994), p. 401-457. N°23 (Jan.-Set. 1995), p. 763-830.

PAIXÃO, Judite Cavaleiro - *O controlo das contas*. "Revista do Tribunal de Contas". Lisboa, N° 26 (Jul.-Dez. 1996), p. 323-347.

RIBEIRO, Fernanda - *Indexação e controlo de autoridade em arquivos*. Porto : Câmara Municipal do Porto, 1996.

SERRA NAVARRO, Pilar - *Los arquivos y el acesso a la documentacion*. S.l. : Madrid, Ministério da Cultura, s. e : 1980.

TAYLOR, Hugh A. - *The arrangement and description of archivel materials*. Paris : Internacional Council on Archives, 1979.

NOTICIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JAN./JUN.1998

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 1998, 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:

RELAÇÃO DAS AUDITORIAS ACOMPANHADAS PELA 6ª CONTADORIA DE CONTAS

(COORDENAÇÃO DAS AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU)

DATAS DAS MISSÕES DE AUDITORIA	SECTOR DO TCE MEMBROTCE responsável	TEMA	OBJECTO DO CONTROLO	ORGANISMOS E OUTRAS ENTIDADES OBJECTO DA ACÇÃO DE CONTROLO
26 e 27 de Janeiro	Recursos Próprios *Jean-François Bernicot*	Auditoria relativa aos direitos aduaneiros e direitos niveladores agrícolas	- 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; - Análise dos processos relativos ao funcionamento do sistema atrás referido; - Controlo de uma amostra de documentos justificativos relativos a operações aduaneiras ou a direitos niveladores agrícolas e de toda a documentação a eles referente.	Direcção-Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo Alfândega de Lisboa (Xabregas)
26 de Janeiro a 5 de Fevereiro	FEOGA-Garantia 2 *Kalliopi NiKolaou*	Auditoria relativa às medidas agro-ambientais ligadas à reforma da PAC (Regs. 2078/92 e 2080/92)	- Análise do sistema nacional de gestão e controlo, nomeadamente interno, que rege a gestão administrativa e contabilística para a aplicação dos Regs. 2078/92 e 2080/92; - Análise dos processos relativos a beneficiários de ajudas médio-ambientais e dossiers de ajuda de culturas arvenses e ajudas a animais; - Recolha e análise de dados, por região específica visada pelo programa ambiental, sobre a evolução do estado do ambiente, nomeadamente em matéria de abandono de terras, da erosão, da qualidade das águas, do nº de animais por hectare e situação da reflorestação	INGA IFADAP D. G. Desenv. Rural D.G.Florestas Instituto de Conservação da Natureza 16 Beneficiários de ajudas comunitárias na Beira Alta e Trás-os-Montes

DATAS DAS MISSÕES DE AUDITORIA	SECTOR DO TCE MEMBROTCE responsável	TEMA	OBJECTO DO CONTROLO	ORGANISMOS E OUTRAS ENTIDADES OBJECTO DA ACÇÃO DE CONTROLO
2 a 6 de Março	FEOGA - Garantia *Barry Desmond*	Auditoria, no contexto da Declaração de Fiabilidade relativa ao exercício de 1997, das despesas e receitas no âmbito do FEOGA-Garantia	- Análise dos processos relativos a ajudas comunitárias no âmbito de 4 medidas do FEOGA-Garantia, junto do organismo gestor/pagador; - Controlo local dos beneficiários das ajudas comunitárias. .	INGA - Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola 4 Beneficiários de ajudas comunitárias no âmbito do FEOGA-Garantia, às medidas: - produção de cereais extra "base milho" (Montalegre); - produção de sementes de oleaginosas-girassol (Ourique); - criação de ovinos, nas zonas desfavorecidas e de montanha (Ferreira do Alentejo); - fabrico de produtos transformados à base de tomate (Mora)
6 e 7 de Abril	Domínio Bancário e CECA *Armindo Sousa Ribeiro*	Auditoria ao mecanismo de empréstimos do BEI, bonificados pelo orçamento comunitário, a favor das PME's (missão conjunta com o Comité de Verificação do BEI)	- Quanto à fiabilidade de contas: verificar a coerência entre as bonificações pagas e os valores contabilizados pela Comissão Europeia. - Quanto aos aspectos de legalidade e de regularidade inerentes às bonificações: assegurar que as condições subjacentes, essencialmente nos aspectos da elegibilidade das empresas beneficiárias, realização dos investimentos financiados pelos empréstimos bonificados e criação de empregos subsidiados e sua manutenção durante, no mínimo, seis meses. - Quanto à eficácia das ajudas: avaliação da influência destes empréstimos e das bonificações associadas na decisão de investir, bem como na criação de emprego.	- IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento - Intermediários financeiros (BES/CGD); - Supertábua Supermercados, S.A. (Tábua); - Panduave - Panificação Ultracongelada, S.A. (Santo Tirso)

DATAS DAS MISSÕES DE AUDITORIA	SECTOR DO TCE MEMBROTCE responsável	TEMA	OBJECTO DO CONTROLO	ORGANISMOS E OUTRAS ENTIDADES OBJECTO DA ACÇÃO DE CONTROLO
27 a 30 de Abril e 4 de Maio (1ª missão)	Domínio Regional e Fundo de Coesão *Antóni Castells*	Auditoria, no contexto da Declaração de Fiabilidade 1997, ao PO Região Autónoma dos Açores, ao PO Modernização do Tecido Económico (Sub-programa Agricultura) e ao Fundo de Coesão (modernização da linha do Norte, entre Braço de Prata e Alhandra)	- Verificar a consistência dos montantes pagos com as disposições, em termos de legalidade e regularidade dos regulamentos comunitários aplicáveis; - Verificar a existência de sistemas de gestão e de contabilização em cada organismo relacionado com os fundos FEDER, FEOGA-Orientação e Fundo de Coesão. - Verificar que a despesa elegível atribuída a cada projecto pode ser facilmente identificável no sistema contabilístico das entidades gestoras ou que é sujeita a contabilidade separada; - Verificar o estado de execução física das acções e a eficiência das mesmas, através de indicadores quantificáveis	- DGDR - Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional; - IFADAP - Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas; Direcção Regional de Turismo da Horta (Faial/Açores) DREPA - Direcção Regional de Estudos e Planeamento (Açores) REFER - Rede Ferroviária Nacional, E.P. Interlocutor Sectorial do MEPAT/Intervenção Operacional dos Transportes
11 a 15 de Maio (2ª missão)	Domínio Regional e Fundo de Coesão *Antini CASTELLS*	Auditoria, no contexto da Declaração de Fiabilidade 1997, ao PO Região Autónoma da Madeira e ao PO Infraestruturas de Apoio ao Desenvolvimento.	- Verificar a consistência dos montantes pagos com as disposições, em termos de legalidade e regularidade dos regulamentos comunitários aplicáveis; - Verificar a existência de sistemas de gestão e de contabilização em cada organismo relacionado com os fundos FEDER e Fundo de Coesão; - Verificar que a despesa elegível atribuída a cada projecto pode ser facilmente identificável no sistema contabilístico das entidades gestoras ou que é sujeita a contabilidade separada; - Verificar o estado de execução física das acções e a eficiência das mesmas, através de indicadores quantificáveis.	- Secretaria Regional de Economia e Cooperação Externa (Funchal); - Administração dos Portos da R.A. da Madeira (Funchal); - JAE - Junta Autónoma das Estradas; - Metropolitano de Lisboa, E.P.

DATAS DAS MISSÕES DE AUDITORIA	SECTOR DO TCE MEMBROTCE responsável	TEMA	OBJECTO DO CONTROLO	ORGANISMOS E OUTRAS ENTIDADES OBJECTO DA ACÇÃO DE CONTROLO
25 a 29 de Maio	FEOGA - Garantia 2 (Produtos animais e vegetais, outras despesas do FEOGA e acções agrícolas, pesca e mar.) *Kalliopi NIKOLAOU*	Auditoria à Organização Comum do Mercado (OCM) do Azeite - Ajudas à produção e ao consumo do Azeite.	<u>No INGA</u>: - Análise do sistema nacional de gestão e controlo, especialmente controlo interno, aplicável à gestão administrativa e contabilística do sistema de ajudas à produção; - Análise do registo de cultivo e dos arquivos informáticos, dos procedimentos adoptados para a determinação da produção e dos valores a ela referentes; <u>Na ACACSA</u>: - Actividade do organismo de controlo e análise dos procedimentos utilizados para a aplicação de sanções e para a recuperação de montantes indevidamente pagos.	- INGA - Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola; - ACACSA - Agência de Controlo das Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite; - COPOR - Cooperativa Agrícola do Concelho de Portalegre
3 a 9 de Junho	Políticas Sociais e Feoga-Orientação (tarefa intersectorial) *Jorgen MOHR*	Auditoria no contexto da declaração de fiabilidade relativa aos pagamentos no âmbito do Fundo Social Europeu e do Fundo de Coesão	- Verificação de documentos administrativos e financeiros respeitantes a projectos no âmbito do FSE e do Fundo de Coesão (Serviços Centrais e beneficiários seleccionados) - Controlo local dos beneficiários das ajudas comunitárias	**DGDR** - Direcção-Geral do Denvol- vimento Regional **INAG** - Instituto da Água **Águas do Barlavento Algavio, S. A.** (Sistema Odelouca-Funcho) **DAFSE** - Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu **IEFP** - Instituto do Emprego e da Formação Profissional Gabinete do Gestor do **PRODEP** - Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal - **Escola Profissional de Indústria Química** (Lisboa)

				- **Escola Profissional de Tomar** (Tomar) - Centro de Formação Profissional do Sector da Construção Civil e Obras Públicas do Norte - **CIC-COPN** (Maia)

1.2. Reunião do Grupo de Trabalho *AD HOC* sobre o controlo da aplicação dos artºs 92º e 93º do Tratado/CE

Realizou-se em Lisboa, no dia 16 de Janeiro, uma reunião do Grupo de Trabalho (composto pelos Tribunais de Contas e Instituições congéneres 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), com o objectivo de dar cumprimento à Resolução do Comité de Contacto dos Presidentes das Instituições Superiores de Controlo da União Europeia, tomada em Copenhaga, nos dias 29 e 30 de Outubro de 1997, no que respeita aos auxílios concedidos pelos Estados.

1.3. Reunião do Grupo de Trabalho sobre as relações entre o Tribunal de Contas Europeu e as Instituições Superiores de Controlo dos Estados-membros

O Tribunal de Contas português participou no dia 3 de Março, em Frankfurt, na reunião do Grupo de Trabalho sobre as relações entre o Tribunal de Contas Europeu e as Instituições Superiores de Controlos dos Estados-membros que teve por objectivo a elaboração de uma relatório a ser presente à próxima reunião dos Agentes de Ligação sobre a cooperação, relações de trabalho e procedimentos entre estas Instituições.

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 Frankfurt, nos dias 19 e 20 de Maio, na 1ª reunião dos Agentes de Ligação, estando

prevista uma 2ª Reunião a realizar no Luxemburgo, nos dias 22 e 23 de Setembro.

Esta reunião teve como objectivo o tratamento dos seguintes assuntos:

- Relações entre as ISC da União Europeia, dos Países de Leste e o Tribunal de Contas Europeu;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre as *relações entre o Tribunal de Contas Europeu e as Instituições Superiores de Controlo da União Europeia*;
- Relatório do Grupo de Trabalhos sobre *aplicação dos artºs 92º e 93º do Tratado/CE - Ajudas dos Estados*;
- Contratação pública e seu controlo. Transposição para o direito interno da regulamentação europeia;
- Controlo do *IVA nas operações intracomunitárias*;
- Relatório do Grupo de Trabalho sobre *as normas gerais de controlo.*

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 1998, as seguintes acções:

2.1. RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1. Seminário *Por um Melhor Controlo Financeiro dos Município*

A convite do Tribunal de Contas de Cabo Verde, o Tribunal de Contas português participou, de 28 a 30 de Janeiro, na Cidade da Praia, através de um Juiz Conselheiro, no Seminário *Por um Melhor Controlo Financeiro*, organizado por aquele Tribunal, tendo proferido uma intervenção sobre o seguinte tema:

– O Controlo Financeiro dos Municípios pelo Tribunal de Contas.

2.1.2 Visita ao Tribunal de Contas do *Contralor General* do Chile

Nos dias 29 e 30 de Janeiro deslocou-se ao Tribunal de Contas o *Contralor General* do Chile, com o objectivo de conhecer a organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal.

2.1.3. Cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde

A solicitação do Tribunal de Contas de Cabo Verde, um Técnico do Tribunal de Contas deslocou-se a Cabo Verde, de 4 a 13 de Fevereiro, para prestar apoio na elaboração dos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado relativas aos anos de 1991 a 1995.

2.1.4. *I Congresso Euro-Americano dos Tribunais de Contas* e visita às Secretarias Regionais de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Recife e Belo Horizonte

A convite da *ATRICON - Associação dos Tribunais de Contas do Brasil*, o Conselheiro Presidente e o Director-Geral do Tribunal de Contas participaram como oradores no *I Congresso Euro-americano de Tribunais de Contas*, o qual teve lugar em Ouro Preto, de 5 a 7 de Março.

O programa deste Congresso compreendeu a discussão dos seguintes painéis:

1° – *Entidades oficiais de controle externo na Europa e na América - Tendências para o Séc. XXI*, de que foi orador o Presidente do Tribunal de Contas de Portugal.

2° – *Organizações e associações de entidades de controle público na Europa e na América. Experiência e colaboração mútuas.*

3° – *As entidades de controle público como instrumentos de modernização do Estado.*

4º – *Âmbito de aplicação e procedimentos das auditorias operativas. Casos práticos de auditoria operativa*, de que foi orador o Director-Geral do Tribunal de Contas de Portugal.

Nos dias 2 a 4 de Março, foram efectuadas visitas às Delegações Regionais do Tribunal de Contas da União nos Estados de Pernambuco e de Minas Gerais, sediadas, respectivamente, nas cidades de Recife e Belo Horizonte, tendo em vista conhecer a sua organização e funcionamento.

2.1.5. Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas holandês

Uma delegação do Tribunal de Contas holandês, chefiada pelo seu Presidente, visitou o Tribunal de Contas português, de 11 a 13 de Março, durante a qual foram efectuadas várias sessões de trabalho tendo em vista conhecer a organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal.

2.1.6. Curso *O processo de análise e julgamento das contas governamentais*

A convite do Tribunal de Contas da União (Brasil), o Tribunal de Contas português participou, em Brasília, de 16 a 20 de Março, através de dois Dirigentes, no Curso *O processo de análise e julgamento das contas governamentais*, organizado pelo Tribunal de Contas da União.

2.1.7. Seminário sobre auditoria

Nos dias 30 de Março a 1 de Abril, o Tribunal de Contas português, representado por dois Dirigentes, participou em Miami, no Seminário sobre *Auditoria*, promovido pelo órgão congénere americano (*GAO - General Accounting Office*).

2.1.8. Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique

Deslocou-se ao Tribunal de Contas, no dia 23 de Abril, o Presidente do Tribunal Administrativo de Moçambique, com o objectivo de tratar de diversos assuntos respeitantes às relações entre ambas Instituições, nomeadamente no que se refere à área da formação.

2.1.9. Visita do Tribunal de Contas de Marrocos

Uma Delegação do Tribunal de Contas de Marrocos, visitou o Tribunal de Contas português, nos dias 29 a 30 de Abril, tendo como objectivo conhecer a organização, funcionamento e actividade do nosso Tribunal.

2.2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1. Reunião do Comité da Dívida Pública da INTOSAI

O Tribunal de Contas português, representado por dois Contadores-Chefes participou nos dias 23 e 24 de Abril, em Moscovo, na Reunião do Comité da Dívida Pública da INTOSAI.

Esta reunião teve como objectivo a discussão dos seguintes assuntos:

- Dívida pública contingente;
- Medição da dívida pública;
- Auditoria ao controlo interno das entidades da dívida pública.

2.2.2. Reunião anual do *International Board of Auditors for NATO*

Realizou-se nos dias 15 e 16 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 1997.

2.2.3. XVII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI

Realizou-se em Lisboa, no dia 23 de Junho, organizado pelo Tribunal de Contas português, a XVII reunião do Conselho Directivo da *EUROSAI - European Organisation of Supreme Audit Institutions* (de que o Tribunal de Contas português é membro observador do seu Conselho Directivo), tendo como objectivo a preparação do IV Congresso da EUROSAI, a realizar em Paris, em 1998.

2.2.4. Seminário sobre a *independência das Instituições Superiores de Controlo*

No âmbito da preparação do IV Congresso da *EUROSAI - European Organisation of Supreme Audit Institutions*, realizou-se em Lisboa, nos dias 24 a 26 de Junho, organizado pelo Tribunal de Contas português, um Seminário desta Organização subordinado ao Tema *A independência das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas (ISC) – Relações com os Poderes Legislativos, Executivo e Judicial.*

De salientar que este Seminário contou com a presença de 33 países desta Organização, tendo ainda participado como observadores os Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, o Tribunal de Contas de Macau e um representante da OECD/OCDE.

Como resultado da discussão do tema deste Seminário há a destacar a aprovação por todos os representantes da *Declaração de Lisboa sobre a independência das Instituições Supremas de Controlo.*

2.2.1. Reunião da *Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural entre os Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*

Realizou-se em Lisboa, nos dias 29 e 30 de Junho, organizado pelo Tribunal de Contas português, uma Reunião da *Comissão Mista de Cooperação Técnica, Científica e Cultural entre os Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.*

Esta reunião teve como objectivo a análise dos seguintes assuntos:

- Discussão sobre o uso do Logotipo da Organização;
- Apresentação do Relatório de Actividades do Centro de Estudos e Formação;
- Apresentação do Relatório de Actividades da Secretaria-Geral;
- Avaliação do desenvolvimento do Programa Trienal de Cooperação 1996-1998;
- Discussão do Anteprojecto de Estatutos;
- Reapreciação dos critérios de realização dos Encontros dos Tribunais de Contas da CPLP.

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 pelo número de registo original da nossa Base de Dados Bibliográficos;
- Publicações periódicas.
- Índice de assuntos (relativo às monografias e analíticos de publicações periódicas);
- Índice de autores e de títulos de obras anónimas.

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

Judite Cavaleiro Paixão

MONOGRAFIAS E ANALÍTICOS DE PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[10148] PP 114

MARTINS, Rodrigo Manuel de Everard
Para a história da contabilidade pública em Portugal/ Rodrigo Manuel de Evererd Martins
In: Revista de contabilidade e comércio. - Porto : Ediconta. - Vol. 54, nº 216 (4º Trim. 1997) ; p. 465-548

Finanças Públicas / Contabilidade Pública / História / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10149] 336.126.55(469) PORxLei

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
Lei nº 98/97, de 26 de Agosto : lei de organização e processo do Tribunal de Contas / Tribunal de Contas. - Lisboa : T.C., 1997. - 165 p. ; 23 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Legislação / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[10158] 336.126 CAIxMan

CAIADO, António Campos Pires
Manual do plano oficial de contabilidade pública / António C. Pires Caiado, Ana Calado Pinto. - Lisboa: Vislis, 1997. - 472 p. ; 24 cm. - Bibliografia, p.469-470
ISBN 972-52-0015-2

Contabilidade Pública / Sistema Normalizado de Contabilidade / Organização Administrativa / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126

[10213] PP 24

CADILHE, Miguel
O controlo parlamentar das finanças públicas / Miguel Cadilhe
In: O Economista. - Lisboa : Associação Portuguesa de Economistas. - Nº 10 (1997) ; p. 167-169

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10248] PP 670

PORTUGAL. Presidente do Tribunal de Contas, 1995-
(Alfredo José de Sousa)
A reforma do Tribunal de Contas / Alfredo José de Sousa
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte : Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - A. 15, nº 3 (Jul.-Set. 1997) ; p. 17-38

Finanças Públicas / Tribunal de Contas / Lei Orgânica / Reforma Administrativa / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10255] PP 132

NABAIS, José Casalta
O quadro jurídico das finanças locais em Portugal / José Casalta Nabais
In: Fisco. - Lisboa : Lex. - A. 9, nº 82-83 (Set.- Out. 1997) ; p. 3-23

Finanças Locais / Autarquia Local / Autonomia Financeira / Controlo Financeiro / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10260] PP 668

COGLIANDRO, Giuseppe

La diade pubblico-privato nel controllo de gestione / Giuseppe Cogliandro
In: Rivista della Corte dei Conti. - Roma : Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. - A. 50, n° 1 (Gen.-Feb. 1997) ; p. 266-277
Finanças Publicas / Controlo de Gestão / Tribunal de Contas / Itália / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10261 PP 668

GALIANI, Antonio
Controllo di gestione (interno) e controllo sui risultati di gestione (esterno) : note analogiche e differenziali / Antonio Galiani
In: Rivista della Corte dei Conti. - Roma : Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. - A. 50, n° 1 (Gen.-Feb. 1997) ; p. 278-292

Finanças Públicas / Controlo de Gestão / Controlo Interno / Controlo Externo / Tribunal de Contas / Itália / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10278] 336.1\.5 COLx Com 3

COLOQUIO NACIONAL DA ATAM, 17°, Póvoa do Varzim, 19971001-04
A reforma do Tribunal de Contas e as autarquias locais / Alfredo José de Sousa
In: Comunicações, forum com eleitos locais, conclusões e protocolos / XVII Colóquio Nacional da ATAM. - Santarém : ATAM, 1997. - p. 75-100

Finanças Locais / Autarquia Local / Administração Local / Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Reforma Institucional / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.1\.5

[10289] PP 157

CUNHA, Júlio Pereira da

Lei de organização e processo do Tribunal de Contas : principais aspectos da lei nº 98\97, de 26 de Agosto / Júlio Pereira da Cunha
In: O Municipal. - Santarém : ATAM. - A. 18, nº 201 (Out. 1997) ; p. 11-15

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Visto / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10329] PP 670

NETO, Jair Lins
O papel do Tribunal de Contas no exame das contas globais da municipalidade e na apreciação dos atos do prefeito como ordenador de despesa / Jair Lins Netto
In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte : TCMG. - V. 25, nº 4 (Out.-Dez. 1997) ; p.101-127

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10450] 336.126.55(410) REPxNHS

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts
NHS supplies in England / Committee of Public Accounts. - London : The Stationery Office, 1997. - XV, 30 p. ; 30 cm
ISBN 0-10-242698-8

Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Orçamento Extraordinário / Saúde Pública / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[10451] 336.126.55(410) REPxMin 19

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts

Ministry of Defence : management of utilities / Committee of Public Accounts. - London : Stationery Office, 1997. - XVII ,24 p. ; 30 cm
ISBN 0-10-243098-5

Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Orçamento Extraordinário / Orçamento para a Defesa / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental
CDU 336.126.55(410)

[10452] 336.126.55(410) REPxHea 5

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts
Health and safety in NHS acute hospital trusts in England / Committee of Public Accounts. - London : The Stationery Office, 1997. - VIV, 29 p. ; 30 cm
ISBN 0-10-242798-4

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Orçamento Extraordinário / Saúde Pública / Estabelecimento Hospitalar / Acidente de Trabalho / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[10465] 351.72(460) ESPxLey

ESPANHA. Leis, decretos, etc.
Leyes generales del derecho financiero y tributario / comp., anot. Manuel Mª Casal Bravo. - 19ª ed. - Madrid : Editorial Civitas, 1997. - 1294, [6] p. :16 cm. - (Biblioteca de legislación Civitas ; 26)
ISBN 84-470-0936-X

Finanças Públicas / Direito Financeiro / Direito Fiscal / Legislação / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 351.72(460)

[10467] 336.126.5 MORxSis

MORENO, Carlos
O sistema nacional de controlo financeiro : subsídios para a sua apreensão crítica / Carlos Moreno. - Lisboa : UAL, 1997. - 247 p. ; 23 cm. - Aborda os temas missões do Estado e actividade financeira pública, função e sistema público de controlo, controlo interno e controlo externo, um balanço, nova Lei de Bases do Tribunal de Contas
ISBN 972-8094-18-3

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria Interna / Tribunal de Contas / Lei Orgânica / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.5

[10470] 336.126(492) HOLxMan

HOLANDA. Tribunal de Contas
Manual on performance audits / Court of Audit. - The Hague : Court of Audit, 1996. - 30 p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Holanda / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126(492)

[10472] 336.126(81) SAOxMan V. I-II-APÊNDICE

SãO PAULO. Tribunal de Contas do Estado
Manual de procedimentos de auditoria / Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ; dir. Sérgio Ciquer Rossi. - São Paulo : TCESP, [ca. 1996]. - 3 vols. : quadros 30 cm . - 1° vol. - 57 p. - 2° vol.: Modelos de programas de auditoria, de papeis de trabalho, de termos e de formulários. - 227 f. - Apêndice: Instrucções, ordens de serviço, súmulas de jurisprudência e normas brasileiras de contabilidade e auditoria. - 158 p.

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126(81)

[10484] 336.126.55 INTOSAIxAud

INTOSAI. Auditing Standards Committee
Auditing standards : issued by the Auditing Standards Committee = Normes de contrôle : publiées para la Commission des Normes de Contrôle = Normas de auditoría : publicadas por el Comité de Normas de Auditoría / INTOSAI. - [S.l.] : INTOSAI, 1995. - 163 p. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Norma Técnica / Intosai / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55

[10550] PP 622

ALTERACÕES INTRODUZIDAS PELO OE/98
Alterações introduzidas pelo OE/98
In: Jornal de Contabilidade. - Lisboa: APOTEC. - A. 22, Nº 251 (Fev. 1998) ; p. 43-45

Finanças Públicas / Orçamento do Estado / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10567] 336.126.55(043.2) TAVxTri

TAVARES, José
O Tribunal de Contas : do visto em especial : conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração / José F. F. Tavares. - Coimbra : Almedina, 1998. - 241 p. ; 23 cm . - Bibliografia e Índices p. 217-241
ISBN 972-40-1093-7

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Visto /Competência Institucional / Tribunal de Contas / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(043.2)

[10614] 336.126.5 FERxCon

FERREIRA, Amândio Costa
O Controlo da Administração Financeira no Estado Português versus o Controlo da Administração Financeira nos Países Baixos / Amândio Costa Ferreira. - Porto : IGF/IST, 1997. - 23 p. 30 cm

Controlo Administrativo / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Holanda / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.5

[10623] 336.126.55(430) ALExReg

ALEMANHA. Tribunal de Contas
Regulamento de fiscalização do Tribunal de Contas Alemão / trad. Gabinete de Estudos, Tribunal de Contas. - Lisboa : Gabinete de Estudos, Tribunal de Contas, 1998. - 29 f. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Alemanha RF / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(430)

[10627] 336.126.55(410) REPxMin 21

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts
Ministry of agriculture, fisheries and food : tackling common agricultural policy irregularities : eleventh report / Committee of Public Accounts. - London : The Stationery Office, 1998. - XIII, 7 p. ; 30 cm
ISBN 0-10-243698-3

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Política Agricola / Indústria Pesqueira / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[10629] 336.126.55(410) REPxInl 5

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts
Inland revenue : employer compliance reviews : minutes of evidence / Committee of Public Accounts. - London : The Stationery Office, 1998. - 23 p. ; 30 cm
ISBN 0-10-245098-6

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Política do Emprego / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[10631] 336.126.55(410) REPxHer 2

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts
Her Majesty's Stationery Office trade with Uzbekistan and 1995 operating accounts : tenth report / Committee of Public Accounts. - London : The Stationery Office, 1998. - XVII, 13 p. ; 30 cm
ISBN 0-10-243598-7

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Privatização / Empresa Pública / Contrato de Fornecimentos / Usbequistão / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[10670] 336.126.55(430) ALEx Gui

ALEMANHA. Tribunal de Contas
Guia de verificação do Tribunal de Contas alemão / pref. Heinz Günter Zavelberg ; trad. Gabinete de Estudos, Tribunal de Contas. - 3ª ed. Inteiramente revista de 1993. - Lisboa : Gabinete de Estudos, Tribunal de Contas, 1998. - 61 f. ; 30 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Alemanha RF / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(430)

[10671] 336.126.55(430) ALExNor

ALEMANHA. Tribunal de Contas
Normas de actuação do Tribunal de Contas alemão / trad. Gabinete de Estudos, Tribunal de Contas. - Lisboa : Gabinete de Estudos, Tribunal de Contas, 1998. - 28 f ; 30 cm. - A versão incluí as alterações por despacho do Supremo Senado do Tribunal de Contas Federal de 19.11.1997

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Alemanha RF / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(430)

[10688] PP 119

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Secretaria de Estado do Orçamento
Síntese de execução orçamental / DGO
In: Boletim informativo. - Lisboa : Direcção-Geral do Orçamento. - (Fev. 1998) ; p. 1-15

Política Orçamental / Orçamento do Estado / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10690] PP 718

FRADE, Carlos Manuel
A gestão do património imobiliário do estado : caracterização do modelo português / Carlos Manuel Frade, Fátima Ferreira
In: Patrimonium : Revista da Direcção-Geral do Património. - Lisboa : DGP. - Nº 2 (Jan. 1998) ; p. 26-35

Propriedade do Estado / Gestão Pública / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10693] PP 554

MOLINA, Hugo Alberto
Estrategias para detener y prevenir ilícitos, fraudes y corrupción / Hugo Alberto Molina
In: Revista Olacefs. - Cidade do México : Olacefs. - Número especial. - V. 2 [1997] ; p. 39-47

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Corrupção / Fraude / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10700] 336.126.5(82) ARGxLey

ARGENTINA. Leis, decretos, etc.
Ley 24156 : ley de administracion financiera y de los sistemas de controlo : con sus reglamentos, leyes modificatorias y complementarias al 30 de Mayo 1997 / pref. Héctor Luis Agustini. - Buenos Aires : Sindicatura General de la Nacion, 1997. - [8], XVI, 120 p. ; 23 cm. - Incluí mensagem do Presidente da República, Carlos S. Menem, ao Congreso de la Nación

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Empresa Pública / Legislação / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.5(82)

[10705] PP 718

CUNHA, Ernesto Luís Laurentino da
A importância do controlo da gestão patrimonial pelo Tribunal de Contas na efectivação da responsabilidade financeira dos gerentes de activos patrimoniais públicos / Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
In: Patrimonium : Revista da Direcção-Geral do Patrimonio. - Lisboa : DGP. - Nº 1 (Jun. 1997) ; p. 11- 42

Tribunal de Contas / Património Cultural / Gestão Pública / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10713] PP 59

SANTOS, Homero dos
La coopération régionale et les instituitions supérieures de contrôle / M. Homero Santos
In: Revue internationale de la vérificatiom des compts publics. - Vol. 24, nº 4 (Oct. 1997) ; p. 1-2

Auditoria Externa / Controlo Financeiro / Finanças Públicas / Mercosul / Brasil / Paraguai / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10715] PP 59

THURSTON, Anne
La gestion des documents en tant que fonction de la reddition de comptes dans le secteur public / Anne Thurston
In: Revue internationle de la vérification des comptes publics. - Washington : Intosai. - Vol. 24, nº 4 (Oct. 1997) ; p. 9

Finanças Públicas / Empresa Pública / Gestão Pública / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10716] PP 59

NOORDIN, Shiraz

L'importance des systèmes de controle interne / Shiraz Noordin
In: Revue internationale de la vérification des comptes publics. - Washinhton : Intosai. Vol. 24, nº 4 (Oct. 1997) ; p. 10-11

Finanças Públicas / Controlo Interno / Intosai / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10755] PP 119

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Secretaria de Estado do Orçamento
Síntese da execução do orçamento do estado / DGO
In: Boletim Informativo. - Lisboa : Direcção-Geral do Orçamento. - (Dez. 1997) ; p. 1-7

Orçamento do Estado / Execução do Orçamento / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10759] PP 119

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Secretaria de Estado do Orçamento
Síntese da execução do orçamento do estado de Janeiro de 1998 / DGO
In: Boletim Informativo. - Lisboa : Direcção Geral do Orçamento. - (Jan. 1998) ; p. 1-7

Orçamento do Estado / Execução do Orçamento / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10760] PP 554

SANTOS, Homero dos
Corrupción y control / Homero Santos
In: Revista Olacefs. - Cidade do México : Olacefs. - Número especial. - V. 2 [1997] ; p. 9-10

Finanças Públicas / Corrupção / Controlo Financeiro / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10761] PP 554

WESBERRY JUNIOR, James P.
Reingenharía de las instituciones superiores de auditoria (ISA) en proceso de globalización / James P. Wesberry, Jr
In: Revista Olacefs. - Cidade do México : Olacefs. - Número especial. - V. 2 [1997] ; p. 11-16

Finanças Públicas / Controlo Fiscal / Controlo de Gestão / América Latina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10762] PP 554

AGUILAR SOLARES, Luis Arturo
Promoción de la ética en el servicio y la gestión pública en la Contraloria General de Cuentas / Luís Arturo Aguilar Solares
In: Revista Olacefs. - Cidade do México : Olacefs. - Número especial. - V. 2 [1997] ; p. 17-21
Finanças Públicas / Gestão Pública / Controlo de Gestão / Ética / Tribunal de Contas / América Latina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10764] PP 554

CONFERENCIA INTERNACIONAL ANTICORRUPCION, 8, Lima, 1997
Países miembros de la OLACEFS participaron en la VII conferencia internacional anticorrupcion
In: Revista Olacefs. - Cidade do México. - Número especial. - V. 2 [1997] ; p. 22-24

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Corrupção / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10766] PP 554

OLACEFS

VII Asamblea general de la organización latinomericana y del Caribe de entidades fiscalizadoras superiores / OLACEFS
In: Revista Olacefs. - Cidade do México : Olacefs. - Número especial. - V. 2 [1997] ; p. 25-32

Finanças Públicas / Auditoria Externa / Controlo Financeiro / América Latina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[10775] 336.126.55(410) REPxHig 1

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts
Highlands & Islands Enterprise : value for money review of performance measurement : twenty fifth report / Committee of Public Accounts. - London : The Stationery Office, 1998. - XV, 24 p. ; 30 cm
ISBN 0-10-246198-8

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Empresa Pública / Reino Unido / Escócia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[10780] 336.126.55(410) REPxDep 20

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts
Department for Education and Employment : Remploy Limited : twenty-fourth report / Committee of Public Accounts. - London : The Stationery Office, 1998. - XVII, 49 p. ; 30 cm
ISBN 0-10-245798-0

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Empresa Pública / Emprego Reservado / Trabalhador Deficiente / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[10784] 336.126.55(410) REPxInl 6

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts
Inland revenue : employer compliance reviews : thirty-first report / Committee of Public Accounts. - London : The Stationery Office, 1998. - XVIII, 23 p. ; 30 cm
ISBN 0-10-247998-4

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Funcionário Público / Fiscalidade / Contribuição para a Segurança Social / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[10792] 336.126.55(410) NAOxDis 2

REINO UNIDO. National Audit Office. Comptroller and Auditor General
Disposal of forest land / report by the Comptroller and Auditor General. - London : The Stationery Office, 1998. - 69 p. : il. ; 30 cm. - HC 688 Session 1997-98
ISBN 0-10-294798-8

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Floresta Estatal / Política Florestal / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[10796] 336.126.55(410) NAOxObt

REINO UNIDO. National Audit Office. Comptroller and Auditor General
Obtaining a benefit for electricity customers from the flotation of the National Grid / report by the Comptroller and Auditor General. - London : The Stationery Office, 1998. - 51 p. ; 30 cm. - HC 651 Session 1997-98
ISBN 0-10-292698-0

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Privatização / Distribuição de Electricidade / Rendimento do Investimento / Acção

Financeira / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[10799] 336.126.55(410) NAOxPur

REINO UNIDO. National Audit Office. Comptroller and Auditor General
The purchase of read codes and the management of the NHS Centre for Coding and Classification / report by the Comptroller and Auditor General. - London : The Stationery Office, 1998. - 72 p. ; 30 cm. - HC 607
Session 1997-98
ISBN 0-10-291798-1

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Serviço Nacional de Saúde / Contrato Público / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[201] PP 67

ACORDÃOS DOUTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
Acórdãos Doutrinais do Supremo Tribunal Administrativo / dir. António Rodolfo Simões Correia... [et al.]. - A. 1, nº 1(1962). - Rio de Mouro : Simões Correia Editores, 1962- . - 23 cm. - Nºs recebidos: Ano 37, nºs 433 (Jan. 1998); nº 434 (Fev. 1998); nº 435 (Mar. 1998). - Mensal.
ISSN 0870-2721

[1104] PP 487

ACTUALITES COMMUNAUTAIRES
Actualités communautaires : bulletin mensuel du dictionnaire du marché commun / red. Xavier de Roux, Dominique Voillemot. - Bruxelas : Bureau d'Information [etc.], [19--]- . - 24 cm. - Descrição baseada no nº 262 (Mar. 1991). - Nºs. recebidos: nº 2 (Fev. 1998); nº 3 (Mar. 1998); nº 4 (Abr. 1998. - Mensal.
ISSN 0339-6460

[323] PP 293

BOLETIM BIBLIOGRAFICO DA DIRECCÃO GERAL DOS SERVICOS DE INFORMATICA DO MINISTERIO DA JUSTICA
Boletim bibliográfico da Direcção Geral dos Serviços de Informática do Ministério da Justiça. - Lisboa : D.G.S.I., [197-]- . - 30 cm. - Descrição baseada no exemplar referente a: A. 12, nº 66 (1º trim. 1985). - Nºs recebidos: A. 25, nº 117 (4º trim. 1997); nº 118 (1º trimestre 1998). - Trimestral

[8207] PP 253

BOLETIM DA CAMARA 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 : N° 1 (Jan.- Abr. 1986). - N°s recebidos n° 14 (Jan.- Mar. 1998). - Trimestral

[7567] PP 656

BOLETIM DO CONTRIBUINTE
Boletim do contribuinte : revista de informação fiscal / Peixoto de Sousa. - Porto : Companhia Editora do Minho, SA, [199]- . - 30 cm.. - Descrição baseada no A. 54, n° 11 (Nov. 1986). - N°s recebidos : A. 66, n°s 5 e 6 (Mar. 1998); n°s 7 e 8 (Abr. 1998); n° 9 (Mai. 1998). - Quinzenal

[5910] PP 119

BOLETIM MENSAL DA DIRECCÃO-GERAL DE CONTABILIDADE PUBLICA
Boletim Mensal da Direcção-Geral de Contabilidade Pública. - [Lisboa] : Direcção-Geral da Contabilidade Pública, [19--]- . - Descrição baseada no exemplar referente ao A. 15, n° 172 (Set. 1978). - N°s recebidos: (Dez. 1997); (Janeiro, Fevereiro, Março e Abril 1998). - Mensal. - Continuado por: Boletim informativo

[6935] PP 327

DOCUMENTALISTE
Documentaliste : sciences de l'information / dir. Eudes de la Potterie ; ed. lit. ADBS : Association des professionnels de l'information et de la documentation. - Paris : ADBS, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no vol. 31, n° 6 (Nov.- Dez. 1994). - N°s recebidos : Vol. 35, n° 1 (Jan.-Fev. 1998. - Bimestral.
ISSN 0012-4508

[1654] PP 513

DR. DOBB'S JOURNAL
Dr. Dobb's journal / ed. Jonathan Erickson. - Redwood City : M & T Publishing, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no vol. 15, n° 9 (Set.

1990). - N°s recebidos: Vol. 23, n° 4 (Abr. 1998); n° 5 (Mai. 1998); n° 6 (Jun. 1998). - Mensal

[167] PP 68

ESTUDOS DE ECONOMIA
Estudos de Economia / Instituto Superior de Economia ; dir. Manuela Silva. - Vol. 1, n° 1 (Set.- Dez. 1980)- . - Lisboa : ISE, 1980- . - N°s recebidos: Vol. 18, n° 1 (Inverno 1998. - Quadrimestral

[4312] PP 579

ESTUDOS DE GESTÃO
Estudos de gestão : revista do Instituto Superior de Economia e Gestão / dir. Rogério Fernandes Ferreira. - V. 1, n° 1 (1993)- . - Lisboa : Instituto Superior de Economia e Gestão, 1993- . - 30 cm. - N°s recebidos: Vol. 4, n° 1 (1997/1998. - Irregular

[846] PP 398

INFORMACÃO EUROPEIA
Informação europeia : boletim mensal / Biblioteca da Assembleia da República. - Lisboa : Assembleia da República, 1987- . - 30 cm. - Descrição baseada no exemplar referente a: A. 10 n° 2 (Dez. 1991). - N°s recebidos: A. 12, n° 6 (Mar. 1998); n° 7 (Abr. 1998); n° 8 (Mai. 1998). – Mensal

[2] PP 51

INFORMAR O CONSUMIDOR
Informar o consumidor / Instituto Nacional de Defesa do Consumidor ; dir. Manuel Lucas Estêvão. - Lisboa : I.N.D.C. , 1985- . - 30 cm. - Descrição baseada no n° 5 (Nov.-Dez.1985). - Recebemos n° 71 (Mar./Abr. 1998); n° 72, (Abr. 1998); n° 73 (Mai. 1998). - Bimestral. - Continuado por: O consumidor

[5442] PP 622

JORNAL DE CONTABILIDADE
Jornal de contabilidade : boletim da Associação Portuguesa de Técnicos de Contas / Dir. Severo Praxedes Soares. - Lisboa : APOTEC, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada em A. 19, nº 214 (Jan. 1995). - Nºs recebidos: A. 22 , nº 252 (Mar. 1998); nº 253 (Abr. 1998); nº 254 (Mai. 1998). - Mensal.
ISSN 0870-8789

[6499] PP 310

JORNAL DO TECNICO DE CONTAS E DA EMPRESA
Jornal do técnico de contas e da empresa : revista de economia, finanças e contabilidade / dir. José Luís Lopes Marques. - Lisboa : Publistudos, Publicações e Estudos Técnicos, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no A. 27, nº 355 (Abr. 1995). - Nºs recebidos : A. 31, nº 391 (Abr. 1998): nº 392 (Mai. 1998); nº 393 (Jun. 1998) . - Também conhecido como JTCE. - Mensal.
ISSN 0870-2241

[8367] PP 594

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS.
Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Comunicações e informações / Comissão das Comunidades Europeias. - Ed. Em português. - Luxemburgo : Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, [1986]- . - 30 cm. - Descrição baseada no: A. 29, nº C1 (03/01/86). - Nºs recebidos: C60 a C65 (Fev. 1998); C66 a C79 (Mar. 1998); C81 a C98 (Mar. 1998); C99 a C103, C105 a C135 (Abr. 1998) a C 154 (Mai. 1998) . - Diário.
ISSN 0376-9461

[8694] PP 123

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS.
Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Legislação / Comissão das Comunidades Europeias. - Ed. em português. - Luxemburgo : Serviço das

Publicações Oficiais das Comunidades, [197-]- . - 30 cm. - Descrição baseada no exemplar referente a: A. 29, nº L1 (3 Jan.1986). – Nºs recebidos: L55 a L149 (Abr. 1998). - Diário.
ISSN 0257-7771

[1851] PP 486

LES ACTIVITES DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
Les activités de la Cour de Justice des Communautés Européennes. - Luxembourg : Cour de Justice des Communautés Européennes, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no nº 4 (Fev. 1989). - Nºs recebidos: nºs 4 a 9 (1998). - Irregular. - Continuado por: Actividades do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias

[37] PP 157

O MUNICIPAL
O Municipal / dir. A. Vieira Dias ; propr. Associação dos Técnicos Administrativos Municipais. - Santarém : A.T.A.M., 1980- . - 30 cm. - Descrição baseada em: A. 1, nº 11 (Jan. 1981). - Nºs recebidos: A. 19, nº 205 (Fev. 1998), nº 206 (Mar. 1998). - Mensal.
ISSN 0870-8037

[189] PP 66

REVISTA DE LEGISLACÃO E DE JURISPRUDENCIA
Revista de legislação e de jurisprudência / dir. João de Matos Antunes Varela. - Lisboa : [s.n.], [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada em : A. 92, nº 3142 (1959). - Nºs recebidos: A. 130, nº 3883 (Fev. 1998). - Mensal.
ISSN 0870-8487

[100] PP 133

REVUE FRANCAISE DE FINANCES PUBLIQUES

Revue française de finances publiques / dir. Vincent Marty, Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan. - Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, [198-]- . - 23 cm. - Descrição baseada no nº 21 (1988). - Nºs recebidos 61 (1998), nº 62 Mar. 1998). - Irregular.
ISSN 0294-0833

[7] PP 131

THE ECONOMIST
The economist / dir. Domenico Tassirani. - London : The Economist Newspaper, 1843- . - 27 cm. - Descrição baseada no Vol. 302, nº 7483 (Jan. 1987). - Nºs. recebidos: Vol. 347, nºs. 8062 a 8068 (Mai. 1998). - Semanal

INDICE DE ASSUNTOS

ACCÃO FINANCEIRA
10796

ACIDENTE DE TRABALHO
10452

ADMINISTRAÇÃO LOCAL
10278

ALEMANHA RF
10623, 10670, 10671

AMÉRICA LATINA
10761, 10762, 10766

ARGENTINA
10693, 10700

AUDITORIA EXTERNA
10149, 10289, 10450, 10451, 10452, 10467, 10470, 10472, 10484, 10623, 10627, 10629, 10631, 10670, 10671, 10713, 10766, 10775, 10780, 10784, 10792, 10796, 10799

AUDITORIA INTERNA
10467

AUTARQUIA LOCAL
10255, 10278

AUTONOMIA FINANCEIRA
10255

BRASIL
10329, 10472, 10713, 10760

COMPETENCIA INSTITUCIONAL
10567

CONTABILIDADE PÚBLICA
10148, 10158

CONTRATO DE FORNECIMENTOS
10631

CONTRATO PÚBLICO
10799

CONTRIBUIÇÃO PARA A SEGURANCA SOCIAL
10784

CONTROLO ADMINISTRATIVO
10614

CONTROLO DE GESTÃO
10260, 10261, 10761, 10762

CONTROLO EXTERNO
10261

CONTROLO FINANCEIRO
10149, 10255, 10278, 10289, 10329, 10450,
10451, 10452, 10467, 10470, 10472, 10484,
10567, 10614, 10623, 10627, 10629, 10631,
10670, 10671, 10693, 10700, 10713, 10760,
10764, 10766, 10775, 10780, 10784, 10792,
10796, 10799

CONTROLO FISCAL
10761

CONTROLO INTERNO
10261, 10716

CONTROLO PARLAMENTAR
10213, 10450, 10451, 10452, 10627, 10629,
10631, 10775, 10780, 10784

CORRUPÇÃO
10693, 10760, 10764

DIREITO FINANCEIRO
10465

DIREITO FISCAL
10465

DISTRIBUIÇÃO DE ELECTRICIDADE
10796

EMPREGO RESERVADO
10780

EMPRESA PÚBLICA
10631, 10700, 10715, 10775, 10780

ESCÓCIA
10775

ESPANHA
10465

ESTABELECIMENTO HOSPITALAR
10452

ÉTICA
10762

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO
10755, 10759

FINANÇAS LOCAIS
10255, 10278

FINANÇAS PÚBLICAS
10148, 10149, 10213, 10248, 10260, 10261,
10289, 10329, 10452, 10465, 10467, 10470,
10472, 10484, 10550, 10567, 10623,

10627, 10629, 10631, 10670, 10671, 10693,
10700, 10713, 10715, 10716, 10760, 10761,
10762, 10764, 10766, 10775, 10780, 10784,
10792, 10796, 10799

FISCALIDADE
10784

FLORESTA ESTATAL
10792

FRAUDE
10693

FUNCIONARIO PÚBLICO
10784

GESTÃO PÚBLICA
10690, 10705, 10715, 10762

HISTÓRIA
10148

HOLANDA
10470, 10614

INDUSTRIA PESQUEIRA
10627

INTOSAI
10484, 10716

ITÁLIA
10260, 10261

LEGISLAÇÃO
10149, 10465, 10700

LEI ORGÂNICA
10248, 10467

MERCOSUL
10713

NORMA TÉCNICA
10484

ORÇAMENTO DO ESTADO
10550, 10688, 10755, 10759

ORÇAMENTO EXTRAORDINÁRIO
10450, 10451, 10452

ORÇAMENTO PARA A DEFESA
10451

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
10158

PARAGUAI
10713

PATRIMÓNIO CULTURAL
10705

POLÍTICA AGRICOLA
10627

POLÍTICA DO EMPREGO
10629

POLÍTICA FLORESTAL
10792

POLÍTICA ORÇAMENTAL
10688

PORTUGAL
10148, 10149, 10158, 10213, 10248, 10467,
10550, 10567, 10614, 10688, 10690, 10705,
10755, 10759

PRIVATIZACÃO
10631, 10796

PROPRIEDADE DO ESTADO
10690

REFORMA ADMINISTRATIVA
10248

REFORMA INSTITUCIONAL
10278

REINO UNIDO
10450, 10451, 10452, 10629, 10631, 10775,
10780, 10784, 10792, 10796, 10799

RENDIMENTO DO INVESTIMENTO
10796

SAÚDE PÚBLICA
10450, 10452

SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE
10799

SISTEMA NORMALIZADO DE CONTABILIDADE
10158

TRABALHADOR DEFICIENTE
10780

TRIBUNAL DE CONTAS
10149, 10248, 10260, 10261, 10278, 10289,
10329, 10467, 10470, 10472, 10567, 10614,
10623, 10670, 10671, 10705, 10762

USBEQUISTÃO
10631

VISTO
10289, 10567

ÍNDICE DE AUTORES

ACORDÃOS DOUTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
201

ACTUALITES COMMUNAUTAIRES
1104

AGUILAR SOLARES, Luis Arturo
10762

AGUSTINI, Héctor Luis
10700

ALEMANHA. Presidente do Tribunal Federal de Contas, 1987- (Heinz Günter Zavelberg)
10670

ALEMANHA. Tribunal de Contas
10623, 10670, 10671

ALTERACÕES INTRODUZIDAS PELO OE/98
10550

AMARAL, João Ferreira do
167

ARGENTINA. Leis, decretos, etc.
10700

ARGENTINA. Presidente da República, 19??- (Carlos S. Menem)
10700

ARGENTINA. Sindicatura General de la Nacion
10700

ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS
37

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE TÉCNICOS DE CONTAS
5442

ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS DE L'INFORMATION ET DE LA DOCUMENTATION
6935

BARROS, Manuel Freire
10149

BOLETIM BIBLIOGRÁFICO DA DIRECÇÃO GERAL DOS SERVIÇOS DE INFORMÁTICA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
323

BOLETIM DA CAMARA DOS REVISORES OFICIAIS DE CONTAS
8207

BOLETIM DO CONTRIBUINTE
7567

BOLETIM MENSAL DA DIRECÇÃO - GERAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA
5910

BOUVIER, Michel
100

CADILHE, Miguel
10213

CAIADO, António Campos Pires
10158

CAMARA DOS REVISORES OFICIAIS DE CONTAS
8207

CASAL BRAVO, Manuel Mª
10465

COGLIANDRO, Giuseppe
10260

COLOQUIO NACIONAL DA ATAM, 17°, Póvoa do Varzim, 19971001-04
10278

CONFERENCIA INTERNACIONAL ANTICORRUPCION, 8, Lima, 1997
10764

CORREIA, Ana Simões
201

CORREIA, António Rodolfo Simões
201

CORREIA, José Manuel Simões
201

CORREIA, Paulo Simões
201

CORREIA, Rita Simões
201

CORREIA, Susana Simões
201

CUNHA, Ernesto Luís Laurentino da
10705

CUNHA, Júlio Pereira da
10289

DIAS, Artur Vieira
37

DOCUMENTALISTE
6935

DR. DOBB'S JOURNAL
1654

ERICKSON, Jonathan
1654

ESCLASSAN, Marie-Christine
100

ESPANHA. Leis, decretos, etc.
10465

ESTEVÃO, Manuel Lucas
2

ESTUDOS DE ECONOMIA
167

ESTUDOS DE GESTÃO
4312

FERREIRA, Amândio Costa
10614

FERREIRA, Fátima
10690

FERREIRA, Rogério Fernandes
4312

FRADE, Carlos Manuel
10690

GALIANI, Antonio
10261

HOLANDA. Tribunal de Contas
10470

INFORMAÇÃO EUROPEIA
846
INFORMAR O CONSUMIDOR
2

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO
4312

INTOSAI. Auditing Standards Committee
10484

JESUS, M. Avelino de
167

JORNAL DE CONTABILIDADE
5442

JORNAL DO TECNICO DE CONTAS E DA EMPRESA
6499

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS.
8367, 8694

LA POTTERIE, Eudes de
6935

LES ACTIVITES DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
1851

MAGALHÃES, Júlio António Ribeiro
10472

MARQUES, José Luís Lopes
6499

MARTINS, Rodrigo Manuel de Everard
10148

MARTY, Vincent
100

MENEM, Carlos S.
10700

MOLINA, Hugo Alberto
10693

MORENO, Carlos
10467

NABAIS, José Casalta
10255

NETO, Jair Lins
10329

NOORDIN, Shiraz
10716

O MUNICIPAL
37

OLACEFS
10764, 10766

PINTO, Ana Calado
10158

PORTUGAL. Assembleia da República. Biblioteca
846

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
10149

PORTUGAL. Ministério da Justiça. Direcção - Geral dos Serviços de Informática
323

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Direcção - Geral da Contabilidade Pública
5910

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Direcção - Geral do Orçamento
5910

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Secretaria de Estado do Orçamento
10688, 10755, 10759

PORTUGAL. Ministério do Ambiente. Instituto Nacional de Defesa do Consumidor
2

PORTUGAL. Presidente do Tribunal de Contas, 1995- (Alfredo José de Sousa)
10248, 10278

PORTUGAL. Tribunal de Contas
10149

PORTUGAL. Tribunal de Contas. Gabinete de Estudos
10670, 10671

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts
10450, 10451, 10452, 10627, 10629, 10631, 10775, 10780, 10784

REINO UNIDO. National Audit Office. Comptroller and Auditor General
10792, 10796, 10799

REVISTA DE LEGISLAÇÃO E DE JURISPRUDÊNCIA
189

REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES
100

ROSSI, Sérgio Ciquera
10472

ROUX, Xavier de
1104

SANTOS, Homero dos
10713, 10760

SILVA, Manuela
167

SOARES, Severo Praxedes
5442

SOUSA, Alfredo José de
10149, 10248, 10278

SOUSA, J. Peixoto de
7567

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado
10472

TASSIRANI, Domenico
7

TAVARES, José
10149, 10567

THE ECONOMIST
7

THURSTON, Anne
10715

UNIÃO EUROPEIA. Comissão
8367, 8694

UNIÃO EUROPEIA. Direcção - Geral da Informação, Comunicação, Cultura e Audiovisual
1104

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça
1851

VARELA, João de Matos Antunes
189

VOILLEMOT, Dominique
1104

WESBERRY JUNIOR, James P.
10761

ZAVELBERG, Heinz Günter
10670