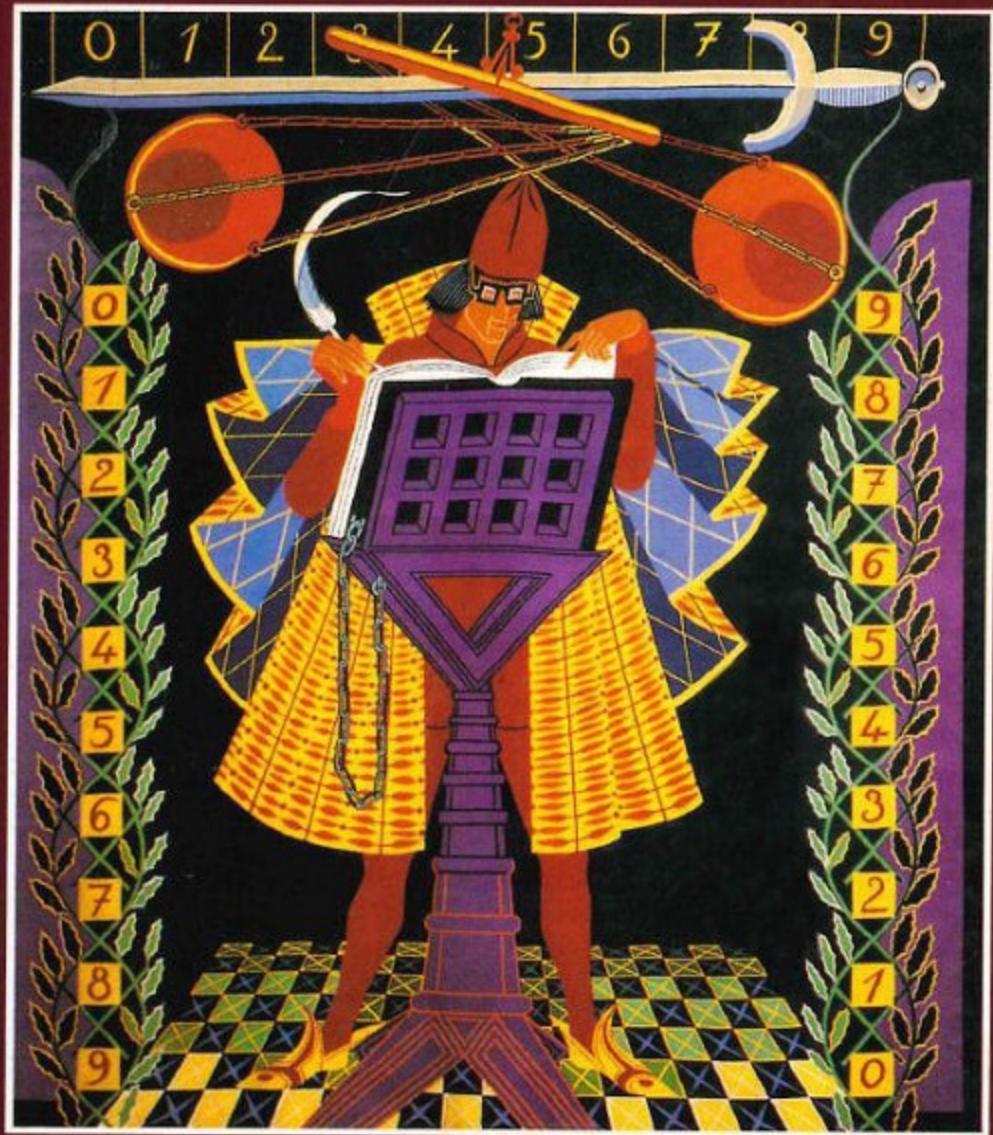


REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

N.º 33  
JAN./JUN. 2000



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**

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*

*www.tcontas.pt*

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

Impressão: **Grafiletra** – Artes Gráficas, Lda

Nº 33 – Janeiro a Junho de 2000

ISSN: 0871 3065

Tiragem: 1750 exemplares

Depósito Legal: 93097/95



**Palácio da Rua do Esmeraldo**  
**Instalações da Secção Regional da Madeira**



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

Os instrumentos específicos da jurisdição do Tribunal de Contas contra a corrupção.....	23
Por: Luís Vacas Garcia-Alós	
Empreitada de obras públicas.....	75
Por: Jorge Andrade da Silva	

### DOCUMENTOS

Palavras proferidas pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no acto de posse do Director-Geral e dos Subdirectores-Gerais da sede e dos Serviços de Apoio Regionais do Tribunal de Contas. ....	103
Palavras proferidas pelo Director-Geral do Tribunal de Contas no acto da sua posse.....	113
Palavras proferidas pelo Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no acto de inauguração das novas instalações da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas no Palácio da Rua do Esmeraldo. ....	119
O TCU e as auditorias ambientais.....	127
Por: Luiz Henrique Moraes de Lima	
A acção do controle externo na avaliação da gestão ambiental pública utilizando o método da análise custo-efetividade. ....	137
Por: Romilson Rodrigues Pereira	

Recomendações sobre o funcionamento das Instituições Superiores de Controlo no contexto da integração europeia.....	145
---	-----

## ACÓRDÃOS

### FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO)

Recurso Extraordinário nº 2/2000 de 29 de Fevereiro de 2000 — <i>Oposição de julgados. Fixação de jurisprudência.</i> .....	221
Recurso Ordinário nº 1/2000, de 14 de Março de 2000 — <i>Ajuste directo. Empreitada de obras públicas. Trabalhos a mais. Valor do contrato.</i> .....	231
Recurso Ordinário nº 9/2000, de 16 de Maio de 2000 — <i>Contrato de empreitada. Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral (DRABL). Empreitada de obras públicas.</i> .....	243
Recurso Ordinário nº 15/2000, de 16 de Maio de 2000 — <i>Administração Central. Autarquia Local. Candidatura – Concurso limitado. Curto prazo. Financiamento.</i> .....	253

## CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS .....	263
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO).....	267

## CONCLUSÕES DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA

### FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE - 1ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 1/2000, de 18 de Janeiro de 2000 — <i>Auditoria. Reclassificação profissional. Universidade de Évora. Pessoal em situação irregular.</i> .....	283
Relatório de Auditoria nº 4/2000, de 21 de Março de 2000 — <i>Auditoria. Instituto de Informática do Ministério das Finanças (IIMF). Isenção de Visto. Concurso de fornecimento. Prestação de serviços.</i> ...	287
Relatório de Auditoria nº 5/2000, de 11 de Abril de 2000 — <i>Hospital de S. João. Controlo interno. Auditoria. Fiscalização concomitante.</i> .....	289

### FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA – 2ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 2/2000, de 13 de Janeiro de 2000 — <i>Auditoria. Rendimento mínimo garantido. Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (CNRM).</i> .....	293
Relatório de Auditoria nº 4/2000, de 20 de Janeiro de 2000 — <i>Auditoria. Obras públicas. Autódromo do Estoril.</i> .....	297
Relatório de Auditoria nº 7/2000, de 10 de Fevereiro de 2000 — <i>Aquisição de bens. Aquisição de serviços. Auditoria. Escola Secundária da Amadora.</i> .....	309
Relatório de Auditoria nº 13/2000, de 30 de Março de 2000 — <i>Aquisição de bens. Aquisição de serviços. Auditoria. Hospital S. Francisco Xavier.</i> .....	317
Relatório de Auditoria nº 18/2000, de 13 de Abril de 2000 — <i>Sistema de controlo interno. Auditoria. Sistema de apoio a jovens empregados. Quadro Comunitário de Apoio. Fundação da Juventude.</i> .....	323
Relatório de Auditoria nº 24/2000, de 18 de Maio de 2000 — <i>Cedência de Pessoal. Sistema de controlo interno. Auditoria. Câmara Municipal de Aveiro.</i> .....	333

Relatório de Auditoria nº 25/2000, de 18 de Maio de 2000 — <i>Serviço Nacional de Bombeiros. Controlo interno. Auditoria.</i> .....	337
Relatório de Auditoria nº 27/2000, de 25 de Maio de 2000 — <i>Alfândega do Jardim do Tabaco. Controlo interno. Auditoria. Sistema informático.</i> .....	341
Relatório de Auditoria nº 29/2000, de 25 de Maio de 2000 — <i>Instrumento financeiro de orientação das pescas. Controlo interno. Auditoria.</i> .....	347

## CRÓNICA DA LEGISLAÇÃO

ÍNDICE DE TEMAS .....	359
ACTOS LEGISLATIVOS	
Leis .....	375
Decretos-Leis .....	376
Decretos Legislativos Regionais .....	386
OUTROS ACTOS NORMATIVOS	
Decreto Regulamentares .....	393
Decretos Regulamentares Regionais .....	394
Resoluções do Conselho de Ministros .....	396
Portarias .....	403
Despachos Normativos .....	409
ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS	
Resoluções da Assembleia da República .....	415
Resoluções da Assembleia Leg. Reg. ....	417
Resoluções do Tribunal de Contas .....	419
Decretos .....	420
Despachos .....	421
Tribunal Constitucional .....	422

## ARQUIVO HISTÓRICO

O controlo financeiro e os livros de sisas.....	425
<i>Por:</i> Judite Cavaleiro Paixão e Maria Alexandra Lourenço	

## NOTÍCIAS

Relações comunitárias e internacionais do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Junho de 2000.....	499
---	-----

## INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas .....	519
Publicações periódicas .....	535
Índices de assuntos .....	541
Índices de autores .....	547



## 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, tendo em conta o seu Regulamento, aprovado pelo Despacho nº 72/98-GP, de 23 de Julho de 1998, 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

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke followed by a series of loops and a final upward curve.

(Alfredo José de Sousa)

## **Despacho n° 72/98 - GP**

### **Regulamento da Revista do Tribunal de Contas**

O Regulamento da Revista do Tribunal de Contas (abreviadamente designada Revista), foi aprovado pelo Despacho DP n° 197/88, de 23 de dezembro, que, por sua vez foi objecto de alterações através dos Despachos DP n° 33/94, de 20 de Abril, e 33/95, de 22 de Março.

Entretanto, justificando-se a introdução de mais algumas alterações ao dito Regulamento mercê dos ajustamentos institucionais decorrentes da nova Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e sendo de boa técnica a unificação das fontes normativas sobre uma mesma matéria, opta-se, a um tempo, por introduzir as alterações consideradas pertinentes e juntar num só texto o regulamento relativo à Revista.

Assim:

Ao abrigo do disposto no n° 5 do artigo 2° do Decreto-Lei n° 290/82, de 26 de Julho, determino o seguinte:

#### **Artigo 1° (Finalidades da Revista)**

A Revista do Tribunal de Contas visa apoiar e dar a conhecer a actividade do Tribunal de Contas, mediante a publicação de jurisprudência, relatórios de auditoria, estudos, pareceres, informações e documentos sobre matérias inseridas no âmbito das suas atribuições.

#### **Artigo 2° (Propriedade e administração)**

1. A Revista é propriedade do Cofre do Tribunal de Contas.
2. A administração pertence ao Conselho Administrativo do Cofre.
3. O apoio técnico é prestado pelo Gabinete de Estudos, sendo o apoio administrativo prestado pela Contadoria-Geral dos Serviços Adminis-

trativos, nos termos que vierem a ser definidos pelo Director-Geral, com o acordo do Presidente do Tribunal.

4. Os estudos ou trabalhos elaborados para publicação são remunerados, de acordo com tabela própria a aprovar pelo Conselho Administrativo.

### **Artigo 3º** **(Direcção)**

1. A Direcção da Revista cabe ao Presidente do Tribunal de Contas.
2. Compete ao Director da Revista ou a quem ele delegar:
  - a) Definir a linha de orientação da Revista;
  - b) Planificar, previamente, os temas a abordar em cada número da revista;
  - c) Estabelecer contactos e endereçar convites a pessoas de reconhecida competência, que queiram colaborar na Revista;
  - d) Apreciar os artigos enviados por eventuais colaboradores e seleccionar os que devem ser publicados;
  - e) Decidir que publicações devem ser objecto de permuta, de distribuição gratuita ou de assinatura mais favorável.
3. Para efeitos das als. b) e d) o Director da Revista poderá constituir um Conselho de Redacção com um mandato trienal, renovável.

### **Artigo 4º** **(Regime financeiro)**

As despesas e receitas originadas pela publicação e comercialização da Revista são, respectivamente, suportadas e arrecadas pelo Cofre do Tribunal de Contas.

### **Artigo 5º** **(Estrutura)**

Salvo determinação em contrário do seu Director, a estrutura da Revista é composta pelas seguintes Secções:

- I — Estatuto Editorial**
- II — Estudos**
- III — Documentos**

- IV — **Acórdãos seleccionados** (a publicar na íntegra)
  - A — Da 1ª Secção (Fiscalização Prévia)
  - B — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
  - C — Do Plenário Geral
- V — **Crónica da Jurisprudência seleccionada** (Sumários)
  - A — Da 1ª Secção (Fiscalização Prévia)
  - B — Da 3ª Secção (Efectivação de responsabilidades financeiras)
  - C — Do Plenário Geral
- VI — **Relatórios de Auditoria**
  - A — Relatórios a publicar na íntegra
    - 1ª Secção (Fiscalização concomitante)
    - 2ª Secção (Fiscalização concomitante e sucessiva)
  - B — Conclusões de Relatórios
    - 1ª Secção (Fiscalização concomitante)
    - 2ª Secção (Fiscalização sucessiva)
- VII — **Crónica da Legislação seleccionada** (Sumários)
- VIII — **Arquivo Histórico**
- IX — **Notícias**
- X — **Recensão Bibliográfica**
- XI — **Informação Bibliográfica**

### **Artigo 6º**

#### **(Fornecimento de jurisprudência e de relatórios de auditoria)**

A fim de garantir a existência do material actual a incluir nas Secções IV a VII a que se refere o artigo anterior, devem ser enviadas ao Gabinete de Estudos, mediante disquete informática ou meio equivalente:

- a) Pela Secretaria, cópias de todos os acórdãos e/ou sentenças proferidos pelas 1ª e 3ª Secções e Plenário Geral, logo após a aprovação dos mesmos pelo Tribunal;
- b) Pelas Contadorias-Gerais do Visto e de Contas, cópias de todos os relatórios de auditoria, logo após a fixação destes pelo Tribunal, salvo deliberação contrária à respectiva publicação.

**Artigo 7º**  
**(Periodicidade)**

Em regra, a Revista do Tribunal de Contas é publicada semestralmente.

**Artigo 8º**  
**(Preparação dos trabalhos para tipografia)**

Os trabalhos a incluir na Revista devem ser objecto de processamento informático de texto e enviados à tipografia em disquete informática. Os autores dos trabalhos garantirão previamente a prova do conteúdo da referida disquete informática.

**Artigo 9º**  
**(Revogação e vigência)**

1. É revogado o Despacho DP nº 33/95, de 22 de Março.
2. O presente Despacho entra imediatamente em vigor.

Lisboa, 23 de Julho de 1998.

O Conselheiro Presidente

Alfredo José de Sousa





OS INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS  
DA JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS  
CONTRA A CORRUPÇÃO (\*) (\*\*)

*Por: Luís Vacas García-Alós\*\*\**

---

\* O presente trabalho baseia-se na conferência que o autor destas linhas proferiu em 27 de Agosto de 1999 no decorrer do curso intitulado "O Tribunal de Contas perante a corrupção", organizado pela Fundação Geral da Universidade Complutense, em San Lorenzo de El Escorial.

\*\* Traduzido para a Língua Portuguesa por Consultores Profissionais de Línguas, Lda, a partir da versão espanhola publicada na *Revista Española de Control Externo*, nº 5, vol. II, Maio 2000, págs. 99 e segs., precedendo autorização expressa do Autor, a quem, por tal motivo, aqui se regista público agradecimento.

\*\*\* Director Técnico da Secção de Julgamento do Tribunal de Contas de Espanha



# 1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

## 1.1 O fenómeno da corrupção

De algum tempo a esta parte, a opinião pública tem vindo a reagir de forma significativa com os chamados "casos de corrupção". As causas deste fenómeno são múltiplas, mas este deve-se essencialmente ao importante trabalho de denúncia levado a cabo pelos meios de comunicação social, à tenacidade do sistema judicial e à especial gravidade de alguns comportamentos corruptos, geradores - como é óbvio - de alarmismo social.

No entanto, este fenómeno da corrupção não é um exclusivo nem da época em que vivemos, nem de países como o nosso ou geograficamente próximos do nosso - a que chamamos frequentemente de "países vizinhos".

Neste sentido, já na Grécia antiga - há cerca de vinte e um séculos - opunham-se dois termos-base na organização do sistema político: a ética e a política. Foi Aristóteles<sup>1</sup> quem concebeu primeiro o discurso moral. Não nos podemos esquecer de Platão<sup>2</sup> que instituiu nos seus diálogos a base fundamental daquilo que viríamos a conhecer posteriormente com o nome de "ética". Além disso, a concepção ética do poder é um dos princípios deontológicos que esteve na origem do processo de construção e do formato institucional da modernidade.

Mas como o dissemos, a corrupção é um fenómeno que se estende - podemos dizer que atinge, infelizmente, proporções enormes - a vários países. É a consequência de uma evidente crise de valores que não pára de crescer. Assim, segundo as palavras de Uslar Pietri<sup>3</sup>, a corrupção estende-se "de todas as formas imagináveis: alimentando a velha e sútil arte da picardia e do despojamento, a posição social e a riqueza", situação motivada pelo que o mesmo autor designa de "desvinculação quase total entre as noções de trabalho e riqueza".

---

<sup>1</sup> ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*, tradução de P. Simón Abril, Madrid, 1918.

<sup>2</sup> PLATÃO: *A República*, tradução de E. Chambry, Paris, 1932.

<sup>3</sup> USLAR PETRI, A.: "La corrupción es un clima", in: *Boletín Informativo del Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas*, nº 67 e 68, Salta (Argentina), 1991.

Como o afirma o professor Peces-Barba<sup>4</sup>, "as corrupções envolvem normalmente as instituições e a sociedade civil. Contudo, quando as irregularidades económicas ocorrem apenas no âmbito das instituições, sem a participação de pessoas da sociedade civil, também se trata de corrupção". A corrupção tem, pois, uma dimensão política e é, em vários aspectos, o reflexo da influência crescente exercida, em todos os países, pela regulação e o controlo dos mercados, bem como pela intervenção dos poderes públicos no sistema económico.

O fenómeno da corrupção deve-se, por conseguinte, a um abuso de poder e a uma falta de probidade na tomada de decisões. Inclui, como o salientou o Conselho da Europa<sup>5</sup>, "os actos ilícitos e qualquer outro acto que pessoas investidas de funções públicas ou privadas levam a cabo abusando do exercício das suas funções, a fim de obter vantagens ilícitas seja de que natureza forem, quer para si quer para terceiros". E, pior ainda, "a corrupção debilita seriamente os valores fundamentais de uma sociedade e anula a boa fé indispensável ao bom funcionamento das instituições...".

Trata-se, em suma, e segundo as palavras do professor González Pérez<sup>6</sup>, de um fenómeno que consiste "no uso de poderes públicos para interesses particulares, qualquer que seja a forma que reveste, quer para benefício próprio ou de um terceiro..., quer por motivos de amizade, de dinheiro ou por outros motivos. A realidade espanhola - acrescenta o autor - mostra-nos que as modalidades são infinitas. Infelizmente, existe uma certa impunidade, apesar de alguns actos poderem ser classificados como delitos de suborno, de desvio de fundos ou prevaricação e de outros delitos novos se terem acrescentado aos delitos clássicos, tais como o tráfico de influências".

E se toda e qualquer corrupção é social e juridicamente reprovável, a corrupção política ou, melhor dizendo, a corrupção no âmbito do sector público é ainda mais censurável, pois utiliza, no âmbito do seu comportamento desleal, meios públicos, prejudicando a comunidade no seu conjunto e deteriorando gravemente o funcionamento das instituições. Lembramos a este respeito a declaração do Supremo Tribunal de Justiça na sua Sentença

---

<sup>4</sup> PECES-BARBA, G.: *Ética pública y Derecho*, Madrid, 1993. Do mesmo autor, "Sobre la corrupción", publicado no diário ABC, de 20 e 21 de Agosto de 1995, p. 3.

<sup>5</sup> CONSELHO DA EUROPA: *Projet de programme d'action contre la corruption*, Estrasburgo, 1991.

<sup>6</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La ética en la Administración Pública*, Madrid, 1996, p. 53.

proferida em 20 de Setembro de 1990<sup>7</sup>, segundo a qual a corrupção é "uma traição fundamental dos deveres de lealdade, probidade e fidelidade inerentes à função pública".

## 1.2 Instrumentos socio-políticos e jurídicos contra a corrupção

Perante a corrupção, um fenómeno tão importante e com tantas repercussões, a sociedade deve defender-se utilizando instrumentos socio-políticos e jurídicos.

Esta defesa tornou-se necessária porque, tal como consta do Relatório da *Fiscalía Especial*<sup>(\*)</sup> para a repressão dos delitos económicos relacionados com a corrupção<sup>8</sup>, a corrupção "é contrária aos princípios de justiça e deslegitima a actividade política e os partidos que a dirigem. Por conseguinte, a Administração e o Estado, bem como todos os cidadãos, devem adoptar uma atitude repressiva para exigir o respeito de regras de ética pública e uma concepção da política que a elimine ou, pelo menos, a reduza a um fenómeno marginal".

A utilização destes instrumentos socio-políticos e jurídicos contra a corrupção deve articular-se em função das causas que explicam a presença deste fenómeno nas sociedades democráticas. Causas estas que, segundo o professor Peces-Barba<sup>9</sup> podem ser de carácter geral - a citada crise de valores que se repercute necessariamente sobre a integração social que mantém as sociedades vivas -, causas políticas - perda da fé no Estado e no poder político e falta de confiança nos valores legais e sociais que os legitimam - e, por fim, causas económicas - o espírito da concorrência desenfreada e do enriquecimento sem limites, auspiciado pelo que Maritain<sup>10</sup> denominava "a ilusão do sucesso imediato". A estas causas podemos acrescentar, do nosso ponto de vista, as causas de carácter social, pois, como o sugere o professor Alain Renaut<sup>11</sup>, o culto do consumo fomenta inevitavelmente a atomização social.

---

<sup>7</sup> Citada no relatório da *Fiscalía Especial* para a repressão dos delitos económicos relacionados com a corrupção, em *Memoria de la Fiscalía General del Estado elevada al Gobierno de la Nación*, Madrid, 1997, p. 558.

<sup>(\*)</sup> NdT: O equivalente em Portugal do DCIAP (Departamento Central de Investigação e Acção Penal) e do DIAP (Departamento de Investigação e Acção Penal).

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 570.

<sup>9</sup> PECES-BARBA, G: "*Sobre la corrupción*". art. cit.

<sup>10</sup> Citado por PECES-BARBA em "*Sobre la corrupción*", art. cit.

<sup>11</sup> RENAUT, A.: *El futuro de la ética*, Madrid, 1998.

A corrupção representa um perigo grave para as sociedades democráticas. Contudo, esta pode ser atenuada com a educação e o reforço da reflexão moral no âmbito político e económico, com a acção do Direito e de um instrumento socio-político de primeira importância: a chamada ética pública sobre a qual nos debruçaremos de seguida.

Como é sabido, o velho adágio romano dizia *ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi ius* - onde há homens, há sociedade; onde há sociedade, há Direito. A este adágio acrescentamos que numa sociedade afectada pelo fenómeno da corrupção, cujas instituições e cuja credibilidade democrática foram abaladas pelo mesmo, a acção do Direito torna-se necessária e indubitável. Deste modo, o Direito surge não só como um elemento de organização da vida social, mas também como um instrumento de primeira ordem para o combate contra a corrupção.

Lembramos que, no âmbito destas considerações, existem no conceito de Direito dois elementos relevantes nesta luta contra a corrupção: um elemento inicial ou primário, a ideia de ética como componente moral do Direito; e um elemento final ou teleológico, a ideia de justiça como resultado da aplicação do Direito.

Como dizia o professor Castán<sup>12</sup>, o Direito "consiste em regular as relações sociais através de um sistema de normas obrigatórias fundamentadas em princípios éticos", além de que a ideia de Direito "sempre foi associada à ideia de justiça, noção de sentido universal, ao alcance da consciência de todos os homens e povos, e cuja importância social foi captada pelo pensamento comum e esclarecido de todos os tempos". Del Vecchio<sup>13</sup> já afirmava que "o sentimento jurídico, inerente à nossa natureza, é uma força viva e autónoma, sendo a fonte primeira de desenvolvimento do Direito". É por isso que, de acordo com as palavras de Clemente de Diego<sup>14</sup>, "a ideia de Justiça é o resultado de todas as manifestações do Direito, tal como a beleza é uma manifestação da arte, a verdade da ciência e o bem da ética".

Deste modo, a corrupção é, antes de mais, antónimo de justiça ou, melhor dizendo, uma das principais manifestações paradigmáticas da in-

---

<sup>12</sup> CASTÁN TOBEÑAS, J.: "La justicia y su contenido a la luz de las concepciones clásicas y modernas", discurso lido na abertura solene dos Tribunais celebrada em 15 de Setembro de 1967, Madrid, 1967.

<sup>13</sup> DEL VECCHIO, G.: *Filosofía del Derecho*, Barcelona, 1929, t. I, p. 240.

<sup>14</sup> CLEMENTE DE DIEGO, F.: *La Jurisprudencia como fuente del Derecho*, Madrid, 1925, p. 33.

justiça social. O Direito, escreveu o professor Hauoriou<sup>15</sup>, "é uma forma de conduta que visa estabelecer a ordem social e a justiça". Pelo que a justiça deve ser a base da convivência humana e do exercício de funções públicas. Como propunha o professor Garrorena Morales<sup>16</sup>, a definição do Estado dos nossos dias como "Estado social" implica que o reconhecimento da economia de mercado e da liberdade de empreendimento deva associar-se ao cumprimento das obrigações inerentes a um Estado assistencial e ao reconhecimento da possibilidade de "atingir formas superiores de solidariedade e de convivência" para que se obtenha, desta forma, o valor constitucional e supremo da justiça.

## 2. A ÉTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO SOCIO-POLÍTICO CONTRA A CORRUPÇÃO

### 2.1 Dimensões da ética pública

Gazzola<sup>17</sup> afirma que existem quatro elementos que compõem a corrupção: "a violação de normas ou de regras punidas a nível legislativo, o intercâmbio realizado clandestinamente entre o mundo político e o mercado económico, a finalidade de desvio de fundos... de recursos provenientes do Estado para uma utilização não prevista pela Lei, e o acto, desejado ou aceite, de alterar de facto as relações de poder nos processos de tomada de decisão.

Estes quatro elementos correspondem - conforme salientado pelo Relatório da *Fiscalía Anticorrupción*<sup>18</sup> (\*) - "a uma relação de cumplicidade entre, por um lado, as autoridades e os funcionários públicos e, por outro, os interesses privados, favorecida pelo facto de que quem governa dispõe de recursos próprios do Estado, além de uma grande capacidade de informação e influência. Os corruptores, as instituições ou os agentes do sistema económico aproveitam-se das graves lacunas da legislação civil e comercial para enganar as sociedades comerciais e tirar partido dos contratos, difi-

---

<sup>15</sup> HAUORIOU, M.: *Précis de Droit constitutionnel*, Paris, 1929, p. 5.

<sup>16</sup> GARRORENA MORALES, A.: *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, 1984, p.91.

<sup>17</sup> GAZZOLA, F.: "La corruzione política in Italia" in: *Rivista italiana di scienza política*, nº 2, 1998.

<sup>18</sup> *Op. Cit.* p. 563.

(\*) Ver NdT p..

cultando simultaneamente o conhecimento e a investigação dos comportamentos corruptos".

De acordo com a descrição do contexto, somos levados a considerar a ética pública como um instrumento socio-político a ser utilizado contra o ambiente de corrupção. A este respeito, o professor Peces-Barba<sup>19</sup> afirma que "a ética pública interessa ao poder político e ao Direito, e que os sistemas, nos quais se estabelece, têm-se constituído, historicamente, desde que existe a autoridade ou a razão". O mesmo autor acrescenta que os sistemas de ética pública derivados da razão têm quatro dimensões: a dimensão da limitação do poder - sujeição do poder ao Direito e reconhecimento de direitos humanos individuais -; a dimensão da organização do poder - separação funcional de poderes, independência do Poder Judicial, neutralidade da Administração e existência de um modelo de garantia da Constituição -; a dimensão da promoção através do poder - protecção dos direitos económicos, sociais e culturais -, e, por último, a dimensão do funcionamento do poder - reconhecimento dos chamados "princípios das maiorias e da negociação".

A ética pública surge deste modo como instrumento socio-político contra a corrupção e como objectivo principal da gestão pública. Mas trata-se agora de saber se, quando falamos de ética, fazemos alusão a uma moda ou a uma necessidade. Para autores como Adela Cortina<sup>20</sup>, a ética é um conceito constantemente actual porque diz respeito a uma necessidade vital dos seres humanos. Em contrapartida, para estudiosos como Vicente Verdú<sup>21</sup>, a ética adquire maior importância e actualidade em determinadas épocas no decorrer das quais são revitalizados os sentidos do pensamento, a acção e a convivência. A verdade é que, como o sugere Martínez Bargeño<sup>22</sup>, "ambas as definições adequam-se ao conceito de ética: é uma questão permanente que se pode acompanhar do ponto de vista histórico...

---

<sup>19</sup> PECES-BARBA, G.: "Las dimensiones de la ética pública", publicado no jornal ABC, de 11 de Novembro de 1997, p. 52.

<sup>20</sup> CORTINA, A.: "La ética cívica como ética de mínimos", in: *Ética pública y moral social*, 1996, p. 92.

<sup>21</sup> VERDÚ, V.: Citado por MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., no trabalho assinalado na nota de rodapé seguinte.

<sup>22</sup> MARTÍNEZ BARGUEÑO, M.: "La ética, nuevo objetivo de la gestión pública", in: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 10, 1997, p. 19.

mas também é preciso reconhecer que se trata de uma questão de moda, estimulada por uma forte vontade de luta contra a corrupção<sup>23</sup>.

Segundo esta problemática podemos afirmar, recordando as palavras do professor José Luis Aranguren<sup>24</sup>, que "nestes tempos em que tanto se ouve falar de casos de corrupção, a reflexão sobre a ética na Administração torna-se extremamente pertinente. Pois, os programas políticos correm o risco de se limitarem a meras intenções caso a sua execução não seja orientada por uma moralidade dirigida ao serviço da cidadania".

## 2.2 A ética na administração e gestão da coisa pública

Como o afirma o professor Rodríguez-Arana<sup>25</sup>, "a ética é algo mais do que a simples censura dos comportamentos corruptos: exige um trabalho bem feito e, sobretudo, uma contínua e constante referência ao público e aos cidadãos na tarefa administrativa". Por conseguinte, o conceito de ética na gestão diária da coisa pública é muito mais do que uma simples questão retórica.

A ética é, deste modo, um princípio interno do processo de tomada de decisões das Administrações, cujos objectivos prioritários devem ser a objectividade, a transparência, a imparcialidade, a prevalência do interesse geral e, em suma, a ideia de serviço público.

Isto significa que no referido processo de tomada de decisões, é necessário ter em conta princípios éticos de carácter geral, o que Agustín Izquierdo<sup>26</sup> denomina "valores da cidadania" e que o professor Nieto de Alba<sup>27</sup> qualifica de "valores comuns", integrados "num processo de *feed-back* que alimenta as bases éticas e morais da sociedade". Por conseguinte, a reflexão sobre as finalidades da actividade administrativa torna-se assim funda-

---

<sup>23</sup> Para saber mais sobre as componentes históricas e jurídicas de certos antecedentes da corrupção, cf. TORRES, M.: *Historia del Derecho español*, t. II. Salamanca, 1934, p. 310 e seguintes.

<sup>24</sup> ARANGUREN, J.L.: "Prólogo al estudio de AGUSTÍN IZQUIERDO, "Ética y Administración", *Papeles de Trabajo*, Gobierno y Administración, p. 2.

<sup>25</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: *Ética institucional, Mercado "versus" función pública*, Madrid, 1996, p. 150.

<sup>26</sup> IZQUIERDO, A.: *Ética y Administración*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>27</sup> NIETO DE ALBA, U.: "Gestión económica y globalización", in: *Documento de Trabajo*, nº 15, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, 1999, p. 20.

mental, tal como afirma Terry Cooper<sup>28</sup>, quando se trata de definir a incidência directa da ética sobre o funcionamento das Administrações Públicas.

Por isso, em termos de ética pública, o princípio da eficácia - que, obviamente, constitui um paradigma constitucional organizativo da Administração Pública - não é um valor absoluto e exclusivo. Pois, apesar de ser verdade que a Administração deva ser ágil e eficaz, também é verdade que esta eficácia deve estar intimamente ligada à satisfação do interesse público, à promoção dos direitos fundamentais e, naturalmente, ao princípio da legalidade.

Por conseguinte, como o assinala o professor González Pérez<sup>29</sup>, a ética pública implica duas coisas: a exigência de um comportamento idóneo por parte dos funcionários públicos e uma acção administrativa de acordo com os princípios estabelecidos.

### **3. A articulação normativa da ética pública como instrumento jurídico contra o fenómeno da corrupção**

#### **3.1 Os códigos de ética e as normas de conduta para a vida pública**

As conclusões do I Congresso Internacional de ética pública, celebrado em Washington em Novembro de 1994, sublinharam a preocupação crescente pela ética pública<sup>30</sup>, cuja articulação normativa transformou-se num instrumento jurídico para a luta contra a corrupção.

Deste modo, foram elaborados os chamados códigos de ética e estabelecidas as denominadas normas de conduta para a vida pública, de que passamos a dar quatro exemplos, do mais recente ao mais remoto: em primeiro lugar, o Código de Conduta da Comissão Europeia, elaborado recentemente pelo seu Presidente, Romano Prodi, de acordo com o qual os comissários não poderão exercer nenhuma outra actividade, remunerada ou não, devendo além disso apresentar uma declaração de património e rendimentos e uma declaração da qual devem constar as funções exercidas du-

---

<sup>28</sup> COOPER, T. L.: *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*, Nova Iorque, 1982, p. 4.

<sup>29</sup> GONZÁLEZ-PÉREZ, J.: *La ética en la Administración Pública*, op. cit., p. 29.

<sup>30</sup> Cf. a este respeito GARCÍA-MEXÍA, P.: "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública. Manifestaciones jurídico-públicas", in: *Revista de Administración Pública*, nº 136, p. 497.

rante os últimos dez anos, bem como a ocupação dos seus cônjuges. Em segundo lugar, o documento que foi posteriormente designado por Relatório NOLAN, encomendado na Grã-Bretanha pelo Primeiro-ministro a um Comité presidido pelo Juíz Lord Nolan, e apresentado ao Parlamento em 16 de Maio de 1995, no qual se pode ler o seguinte: "Um grau de austeridade, de respeito pela tradições, de uma severidade na gestão da vida pública britânica, é não só desejável, como também essencial". Em terceiro lugar, a Carta Deontológica do Serviço Público de Portugal, aprovada pelo Conselho de Ministros através da Resolução de 18 de Fevereiro de 1993, na qual se salienta que "a nova Administração Pública aberta ao diálogo com os cidadãos, inspirada em valores democráticos de clareza e transparência e empenhada em prestar aos utentes um serviço de qualidade, assenta, em grande parte, nos funcionários públicos". E, por último, os Princípios de Conduta Ética para os funcionários e empregados do Governo dos Estados Unidos da América, aprovados através de Portaria de 12 de Abril de 1989.

Por outro lado, e segundo as palavras do professor González Pérez<sup>31</sup>, três consequências decorrem da articulação normativa da ética pública: a determinação dos deveres exigidos aos funcionários públicos, a adopção de medidas preventivas que garantam o cumprimento de tais deveres e a reacção perante as infracções que possam ser cometidas. Deste modo, as respostas jurídicas para a corrupção tornam-se assim necessárias e constituem um importante desafio no Estado de Direito dos nossos dias.

### 3.2 As respostas jurídicas para a corrupção

Convém agora determinar que respostas concretas fornecem os vários sistemas jurídicos para o fenómeno da corrupção. Neste sentido, e como o lembra De Miguel Zaragoza<sup>32</sup>, a Organização das Nações Unidas estabeleceu, em 1990, um programa de acção que visa atingir os seguintes objectivos:

- "- Rever o direito penal, inclusive a legislação processual, a fim de verificar se responde de forma adequada a todas as formas de corrupção.
- Criar mecanismos administrativos e regulamentares para prevenir actos de corrupção e o abuso de poder.

---

<sup>31</sup> GONZÁLEZ-PÉREZ, J.: *La ética en la Administración Pública*, op. cit., p. 30.

<sup>32</sup> DE MIGUEL ZARAGOZA, J.: "Repuestas jurídicas a la corrupción", in: *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, nº 1699, 1994, p.1217.

- Observar os procedimentos adequados para a detecção, investigação e condenação de funcionários corruptos.
- Regulamentar a apreensão de produtos procedentes de práticas corruptas."

A partir das premissas acima referidas, as várias respostas jurídicas destinadas a combater a corrupção podem ter, em linhas gerais, uma dupla articulação: por um lado, mecanismos preventivos, dos quais podemos mencionar a criação de Agências e Comissões de Ética Pública e de Gabinetes Nacionais de Auditoria, bem como a implementação das chamadas "declarações de património e rendimentos"<sup>33</sup>; e, por outro, mecanismos sancionatórios e punitivos, dos quais podemos destacar a adequada regulamentação de sanções a aplicar nos casos de perpetração de actos geradores de corrupção e a classificação de actos ilícitos estreitamente relacionados com estes casos de corrupção.

No nosso país, as respostas jurídicas contra a corrupção assentam essencialmente nos seguintes dez pressupostos normativos:

- O financiamento dos partidos políticos<sup>34</sup>.
- A regulação de um sistema de incompatibilidades, impedimentos e suspeições dos elementos dos órgãos constitucionais<sup>35</sup> e dos funcionários públicos<sup>36</sup> e a regulação das causas de escusa dos interve-

---

<sup>33</sup> Cf. GARCÍA MEXÍA, P.: "Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética Pública. Manifestaciones jurídico-públicas", art. cit.

<sup>34</sup> Artigos 2º, 3º e 4º da Lei Orgânica 3/1987, de 2 de Junho, relativa ao Financiamento dos Partidos Políticos.

<sup>35</sup> Artigo único da Lei Orgânica 1/1985, de 18 de Janeiro, sobre as incompatibilidades do pessoal ao serviço do Tribunal Constitucional, Conselho Geral do Poder Judicial e Tribunal de Contas, bem como dos elementos do Poder Judicial. Artigos 2º a 8º da Lei 12/1995, de 11 de Maio, sobre as Incompatibilidades dos Membros do Governo da Nação e dos Altos Cargos da Administração Geral do Estado, e artigo 14º da Lei 50/1997, de 27 de Novembro, do Governo.

<sup>36</sup> Artigos 3º a 15º da Lei 53/1984, de 26 de Dezembro, sobre Incompatibilidades do Pessoal ao Serviço das Administrações Públicas.

nientes nos procedimentos administrativos<sup>37</sup> e nos processos jurisdicionais<sup>38</sup>.

- O controlo político-parlamentar do Governo<sup>39</sup>.
- O controlo jurisdicional das Administrações Públicas<sup>40</sup>.
- O controlo institucional dos poderes públicos<sup>41</sup>.
- A independência do poder judicial<sup>42 43</sup>.
- A defesa da legalidade, dos direitos dos cidadãos e do interesse público pelo Ministério Público<sup>44</sup> e a acção do Provedor de Justiça na qualidade de Alto Mandatário das *Cortes Generales*<sup>45(\*)</sup>.

---

<sup>37</sup> Artigos 28º e 29º da Lei 30/1992, de 26 de Novembro, sobre o Regime Jurídico das Administrações Públicas e o Procedimento Administrativo Comum e nº 5 do artigo 12º da Lei 13/1995, de 18 de Janeiro, sobre os Contratos das Administrações Públicas.

<sup>38</sup> Artigos 188º a 217º do Código de Processo Civil, de 5 de Fevereiro de 1881; artigos 52º a 56º do Código de Processo Penal, de 14 de Setembro de 1882, e artigos 217º a 223º da Lei Orgânica 6/1985, de 1 de Julho, do Poder Judicial.

<sup>39</sup> Artigos 108º a 115º da Constituição, de 27 de Dezembro de 1978; Artigos 7º, 44º, 173º a 179º e 180º a 192º do Regulamento do Congresso dos Deputados, de 10 de Fevereiro de 1982, e artigos 66º, 67º, 83º, 84º e 160º a 173º do Regulamento do Senado, de 3 de Maio de 1994.

<sup>40</sup> Artigo 106º da Constituição, artigo 8º da Lei Orgânica do Poder Judicial e artigos 25º a 30º da Lei 29/1998, de 13 de Julho, que regulamenta a Jurisdição do Contencioso Administrativo.

<sup>41</sup> Artigos 159º a 164º da Constituição, artigos 27º a 58º da Lei Orgânica 2/1979, de 3 de Outubro, do Tribunal Constitucional, com a última redacção que lhe foi dada pela Lei Orgânica 7/1999, de 21 de Abril.

<sup>42</sup> Nº 1 e 2 do artigo 117º da Constituição e artigo 1º, nº 1 do artigo 12º, artigos 13º, 14º, 15º, nº 1 do artigo 104º e artigos 378º a 400º da Lei Orgânica do Poder Judicial.

<sup>43</sup> Do nosso ponto de vista, a independência do Poder Judicial constitui um dos principais pilares sobre o qual assenta o sistema de garantias inerente ao Estado de Direito e, por conseguinte, um dos mais importantes instrumentos jurídicos de defesa contra os casos de corrupção. Neste sentido, o Procurador-Geral Portero, no discurso que proferiu aquando da sua adesão à Academia de Jurisprudência e Legislação de Granada, salientou que "a Justiça é a única esperança da sociedade" contra os comportamentos corruptos. Cf. a este respeito o jornal *El País*, de 1 de Novembro de 1991, p. 17.

<sup>44</sup> Nº 1 do artigo 124º da Constituição e artigo 1º e seguintes da Lei 50/1981, de 30 de Dezembro, que regulamenta o Estatuto Orgânico do Ministério Público, com a última redacção que lhe foi dada pelas Leis 5/1988, de 24 de Março, e 10/1995, de 24 de Abril.

<sup>45</sup> Artigo 54º da constituição, artigo 12º a 14º da Lei Orgânica 3/1981, de 6 de Abril, relativo ao Provedor de Justiça.

- A criação em 1995 da *Fiscalía Especial*<sup>(\*)</sup> para a Repressão dos Delitos Económicos relacionados com a Corrupção<sup>46 47</sup>.
- A classificação de delitos clássicos<sup>48</sup>, como os de desvio de fundos, suborno e prevaricação<sup>49</sup> - já em 1822 o Código Penal castigava o funcionário público que "gastasse mais do que o seu salário, bens ou recursos honestos podiam permitir..."<sup>50</sup> -; e a classificação de novos crimes, tais como o uso indevido de informações privilegiadas, o tráfico de influências, os delitos contra as Finanças e a Se-

---

<sup>(\*)</sup> NdT: As *Cortes Generales* representam o povo espanhol. São constituídas pelo *Congreso de los Diputados* e pelo Senado. Exercem o poder legislativo do Estado e o controlo do poder executivo. (Fonte: Eurodicautom)

<sup>(\*)</sup> Ver NdT p. .

<sup>46</sup> Artigo único da Lei 10/1995, de 24 de Abril, que cria a *Fiscalía Especial* para a Repressão dos Delitos Económicos relacionados com a Corrupção.

<sup>47</sup> Convém salientar que a criação desta *Fiscalía Especial* foi decidida aquando do debate de política geral sobre o Estado da Nação, organizado no Congresso dos Deputados em 19 e 20 de Abril de 1994, e no decorrer do qual foram adoptadas resoluções que exigem do Governo a promoção e adopção de várias medidas legislativas, entre as quais destacamos a criação da referida *Fiscalía Especial* com competência em matéria de delitos de corrupção e de natureza económica.

<sup>48</sup> Como o lembra o professor RODRÍGUEZ DEVESA, a propósito do crime de suborno, citando GARRAUD, o Código Penal francês de 1792 separou pela primeira vez a concussão da corrupção, assinalando que têm em comum a obtenção de um proveito através do abuso das funções desempenhadas e que a diferença reside no facto de o funcionário, no caso da concussão, reclamar como sendo-lhe devida uma coisa à qual não tem direito, ao passo que no caso da corrupção, o funcionário recebe ou aceita a promessa de uma coisa sem pretender ter direito a ela". Cf. RODRIGUEZ DEVESA, J.M.: "Derecho Penal Español", Parte especial, Madrid, 1997, p. 1031.

<sup>49</sup> Sobre os antecedentes históricos dos delitos de suborno - na sua dupla acepção, de acordo com a doutrina penalista, "corrupção activa e corrupção passiva" -, desvio de fundos públicos, fraudes e exacções ilegais, e negócios nos quais é proibida a participação dos funcionários, cf. CUELLO GALÓN, E.: *Derecho Penal*, t. II, Barcelona, 1941, p. 352 e seguintes. No mesmo sentido, Cf. MARÍA DE VIZMANOS, T. e ÁLVAREZ MARTÍNEZ, C.: *Comentarios al Código Penal*, t. II, Madrid, 1848, p. 292 e seguintes; MEDINA, L. e MARRAÑÓN, M.: *Leyes penales de España*, Madrid, 1909, p. 435 e seguintes; VIADA Y VILASECA, S.: *Código Penal*, t. III, Madrid, 1926, p. 462 e seguintes; JIMÉNEZ DE ASÚA, L. e ANTÓN ONECA, J.: *Derecho Penal*, t. II, Madrid, 1929, p. 103 e seguintes; QUINTANO RIPOLLÉS, A.: *Curso de Derecho Penal*, t. II, Madrid, 1963, p. 507 e seguintes; e RODRÍGUEZ DEVESA, J. M.: *Derecho Penal Español*, Parte especial, *op. cit.*, p. 1031 e seguintes.

<sup>50</sup> Código Penal de 9 de Julho de 1822. Cf. MARTÍNEZ ALCUBILLA, M.: *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la Novísima Legislación de España*, t. III, Madrid, 1915, p. 726.

gurança Social e os delitos relativos ao ordenamento do território e à protecção do meio ambiente<sup>51</sup>.

- Por último, o controlo interno levado a cabo pela Secção de Auditoria Geral da Administração do Estado<sup>52</sup> e, nomeadamente o que interessa agora salientar, a fiscalização da gestão dos fundos públicos por parte do Tribunal de Contas<sup>53</sup>.

É a razão pela qual, como veremos a seguir, os Tribunais de Contas desempenham um papel preponderante na luta contra a corrupção, tendo em conta a sua competência especial no exercício da fiscalização da legalidade e da eficácia e eficiência da gestão económica e financeira, orçamental e contabilística do sector público<sup>54</sup>.

## **4. O CONTROLO DA GESTÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS NAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS**

### **4.1 Sistemas de acção**

Nas sociedades democráticas, o controlo dos dinheiros públicos constitui um requisito fundamental. A acção dos poderes públicos deve, por conseguinte, sujeitar-se, em qualquer momento, a esse controlo.

Deste modo, aquando do Primeiro Congresso da Organização Europeia das Instituições Superiores de Controlo das Finanças Públicas - EUROSAI -, celebrado em 1990, foi salientada "a obrigação ética, com raíz

---

<sup>51</sup> Artigos 305º a 310º, 319º a 340º, 404º a 406º e 419º a 445º do Código Penal, aprovado pela Lei Orgânica 10/1995, de 23 de Novembro.

<sup>52</sup> Artigos 16º, 17º, 92º a 100º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, texto alterado, aprovado pelo Decreto Real Legislativo 1091/1988, de 23 de Setembro, com a última redacção que lhe foi dada pela Lei 50/1998, de 30 de Dezembro, relativa às Medidas Fiscais, Administrativas e à Ordem Social: artigos 194º a 203º da Lei 39/1988, de 28 de Dezembro, que regulamenta as Repartições de Finanças Locais e artigos 89º a 93º da Lei da Segurança Social, texto alterado, aprovado pelo Decreto Real Legislativo 1/1994, de 20 de Junho.

<sup>53</sup> Artigo 136º da Constituição, artigos 9º a 14º da Lei Orgânica 2/1982, de 12 de Maio, relativa ao Tribunal de Contas, e artigos 27º a 44º da Lei 7/1988, de 5 de Abril, relativa à organização e processo do mesmo.

<sup>54</sup> Sobre a delimitação do Sector Público, artigos 4º da Lei Orgânica 2/1982, de 12 de Maio; pontos 3 e 4 da alínea b) do artigo 3º da Lei 7/1988, de 5 de Abril, e artigos 6º, 22º, 29º, 30º, 36º e 43º da Lei 6/1997, de 14 de Abril, relativa à Organização e Processo da Administração Geral do Estado.

democrática profunda, de dar conta à sociedade do destino dos fundos públicos". Segundo o magistrado Del Cacho Frago<sup>55</sup>, esta afirmação tem duas ideias subjacentes que importa destacar pela sua ligação à presente temática: "por um lado, a função das sociedades democráticas no controlo dos fundos públicos e, por outro, a evidente importância da chamada "ética pública" como parâmetro indicador de uma gestão correcta de fundos de natureza pública".

De acordo com Muñoz Álvarez<sup>56</sup>, os vários modelos de fiscalização dos fundos públicos no Direito comparado podem dividir-se em quatro sistemas de acção, a saber:

- Sistema anglo-saxónico: os Estados- Unidos, o Reino- Unido, a Irlanda e Israel criaram um órgão monocrático designado pelo Parlamento e pelo Chefe de Estado. Esse órgão depende directamente do Parlamento, ao qual deve apresentar os resultados das suas actividades ou funções de fiscalização e assessoria.
- Sistema latino: é o caso da França, Itália, Grécia e Portugal, nos quais o órgão de controlo desempenha funções de carácter jurisdiccional.
- Sistema germânico: constituído pela Alemanha e Áustria, onde existem órgãos monocráticos de gestão, nomeados pelo Parlamento e pelo Chefe de Estado, com estrutura funcional colegial no caso da Alemanha e com funções de fiscalização *a posteriori* e funções consultivas, tanto relativamente ao Governo como ao Parlamento, ao qual apresenta os seus relatórios.
- Sistema escandinavo: trata-se de um sistema muito semelhante ao germânico, contudo, o órgão depende do Executivo, tem poderes para designar os seus membros e são-lhe atribuídas funções de fiscalização *a posteriori* e de assessoria relativamente ao Governo.

---

<sup>55</sup> DEL CACHO FRAGO, A.: "El control de los fondos públicos en las sociedades democráticas", in: *Seminário Tribunal de Cuentas Europeo y Tribunal de Cuentas de España*, Madrid, 1996, p. 111.

<sup>56</sup> MUÑOZ ÁLVAREZ, R.: "Reflexiones sobre la situación actual de control", in: *Jornadas sobre la intervención y el control de los gastos públicos de las Comunidades Autónomas*, organizadas pela Consejería de Economía y Hacienda e pela *Intervención General* da Região Autónoma de Castela-Leão, 1994, p. 19.

## 4.2 O papel preponderante dos Tribunais de Contas

Como o salientou o magistrado Del Cacho Frago<sup>57</sup>, os Parlamentos são a forma mais corrente de participação representativa nas democracias ocidentais. A nossa Constituição, aliás, dá especial importância a esta forma de participação representativa. Neste contexto, convém salientar que o facto de o cidadão contribuinte espanhol ter desejado que o Tribunal de Contas - enquanto órgão supremo de controlo da gestão económica e financeira do Sector Público - dependesse das *Cortes Generales*<sup>(\*)</sup>, supõe o reconhecimento expresso da função de controlo financeiro dos fundos públicos cometida à instituição representativa num modelo democrático.

Por isso, um regime democrático não é só um sistema onde o poder procede do povo, mas também e sobretudo um sistema em que o povo participa, em consonância com uma concepção plural da sociedade, em todas as tomadas de decisão do poder. Deste modo, a nossa Constituição situa a soberania no povo, reconhece o pluralismo político - como processo de representação - e prevê uma série de instâncias, todas elas diferentes, para que o povo possa participar. É o caso do nº 2 do artigo 1º, do artigo 6º, do nº 2 *in fine* do artigo 9º, do nº 1 do artigo 23º, do nº 3 do artigo 87º, do nº 1 do artigo 92º, da alínea a) do artigo 105º, do artigo 125º, do nº 1 do artigo 129º e do nº 3 do artigo 167º da Constituição.

De acordo com a abordagem anterior e no que se refere à fiscalização dos fundos públicos, o Direito positivo espanhol - nº 3 do artigo 47º da Lei Orgânica 2/1982, de 12 de Maio, do Tribunal de Contas (adiante designada LOTCU) e artigo 56º da Lei 7/1988, de 5 de Abril, relativa ao funcionamento do mesmo (adiante designada LFTCU<sup>(\*)</sup>) - contempla a possibilidade de os cidadãos poderem participar na efectivação de responsabilidades financeiras por motivos de gestão incorrecta dos fundos públicos, através da chamada "acção de controlo financeiro". Mediante esta última, o cidadão pode ter facilmente acesso à jurisdição no âmbito do exercício do seu direito de velar pela aplicação correcta dos fundos públicos, ponto que voltaremos a abordar mais adiante.

Deste modo, o estudo da justiça financeira, no âmbito do controlo dos fundos públicos nas sociedades democráticas, leva a analisar, sob dois

---

<sup>57</sup> DEL CACHO FRAGO, A.: *El control de los fondos públicos en las sociedades democráticas y la responsabilidad de los gestores*, art. cit., p. 114.

(\*) Ver NdT p. .

(\*) Trata-se, em Portugal, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

prismas, as funções do próprio órgão instituído com jurisdição e poderes de controlo financeiro: por um lado, como instrumento de controlo da gestão económica e financeira do sector público e, por outro, como mecanismo para dar resposta à exigência de responsabilidades financeiras. Neste contexto do controlo da gestão pública nas sociedades democráticas, convém salientar o papel preponderante desempenhado pelos Tribunais de Contas na fiscalização dos casos de corrupção relacionados com uma gestão indevida ou imprópria dos fundos públicos. Esse papel adquire especial importância nos sistemas como o sistema espanhol, em que a fiscalização e o processo de julgamento de contas são concebidos pelo legislador, como consequência directa um do outro, e, por conseguinte, como duas faces da mesma moeda: o controlo económico, orçamental e financeiro do sector público.

Para quem propõe o desaparecimento da jurisdição de controlo financeiro ou a sua integração na jurisdição comum, as seguintes observações fornecem uma resposta:

1. A jurisdição do Tribunal de Contas - como acontece noutros países já citados, que voltaremos a referir - é um instrumento jurídico de primeira ordem na luta contra a corrupção.
2. O facto de o Órgão de Controlo Externo cumular simultaneamente as funções de fiscalização e de julgamento de contas é positivo não só em termos de garantia jurídica, como também em termos de eficácia.
3. O facto de existir uma jurisdição especializada, à margem da jurisdição ordinária, não só é constitucional - como o verificaremos mais tarde -, como também é benéfica para a própria jurisdição ordinária em assuntos importantes, tais como, por exemplo, a instrução de delitos económicos.

## 5. A FUNÇÃO JURISDICIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS, EM ESPANHA, COMO INSTRUMENTO ESPECÍFICO PARA LUTAR CONTRA A CORRUPÇÃO

### 5.1 Aspectos subjectivos, objectivos e formais do processo de julgamento de contas

A regulação constitucional da função jurisdicional de controlo financeiro consta do segundo parágrafo do nº 2 do artigo 136º da Constituição Espanhola de 1978, que reconhece expressamente a jurisdição especial do Tribunal de Contas<sup>58</sup>.

A existência de uma função jurisdicional de controlo financeiro específica não é uma exclusividade da ordem jurídica espanhola, pois em países como a França, Itália, Grécia e, mais recentemente, Portugal, os Tribunais de Contas têm poderes de jurisdição e de controlo financeiro. São disso um exemplo os artigos 100º e seguintes da Constituição italiana de 1947, em que se prevê uma função jurisdicional de controlo financeiro para os agentes que gerem, de uma ou outra forma, fundos públicos, função essa associada ao julgamento dos funcionários que, ao violar as obrigações e deveres inerentes aos seus cargos, causem danos ao Tesouro.

Em Espanha, a regulamentação da jurisdição de controlo financeiro consta da LOTCU e da LFTCU. Ambas as Leis incluem várias disposições sobre a Secção de Julgamento do Tribunal de Contas, a responsabilidade financeira e os processos de julgamento de contas<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Sobre a jurisdição do Tribunal de Contas, é possível consultar as seguintes obras: DEL CACHO FRAGO, A.: *Tribunal de Cuentas. Legislación estatal y autonómica sobre la fiscalización económico-financiera de las Administraciones Públicas y de las entidades del Sector público. Conclusiones y comentarios jurisprudenciales* - em colaboração com ESCUSOL BARRA, E. - Madrid, 1997. CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: *La jurisdicción del Tribunal de Cuentas*, Granada, 1999. FERNÁNDEZ-PIRLA, J.M.: *Una aportación a la construcción del Derecho contable*, Madrid, 1986. PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, Madrid, 1996, e *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, Madrid, 1999. ROSIÑOL VIDAL, C.: *La responsabilidad contable y la gestión de los recursos públicos*, Madrid, 1994. SALA SÁNCHEZ, P.: *La jurisdicción contable: las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de España*, Madrid, 1984. VACAS GARCÍA-ATOS, L.: *El Tribunal de Cuentas: enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1998.

<sup>59</sup> Artigos 15º a 18º, 24º a 26º, 38º a 43º e 46º a 49º da LOTCU, e artigos 11º, 15º, 45º a 48º e 49º a 87º da LFTCU.

Relativamente aos aspectos subjectivos da função jurisdicional de controlo financeiro, convém salientar, por um lado, que, hoje em dia, a Secção de Julgamento de Contas é composta por um Tribunal de Justiça - cujo Presidente é o da Secção -, junto do qual é possível recorrer das sentenças proferidas na primeira instância jurisdicional de controlo financeiro e com competências em única instância relativamente a recursos interpostos contra decisões das Administrações Públicas proferidas em matéria de responsabilidades financeiras e, por outro, que as entidades e as pessoas sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas são todas aquelas que têm a seu cargo e sob sua responsabilidade a gestão, guarda ou administração de dinheiros ou valores públicos, bem como os beneficiários de subsídios, créditos, avales e outras ajudas procedentes do sector público.

Por outro lado, o objecto da jurisdição de controlo financeiro, de acordo com o disposto na LFTCU, consiste em conhecer das responsabilidades financeiras que, de acordo com as contas prestadas por quem tiver a seu cargo a gestão dos dinheiros e valores públicos, sejam apuradas contra os mesmos por terem causado prejuízo nos referidos dinheiros ou valores públicos, tanto com dolo como com culpa ou por negligência graves e como consequência de acções ou omissões contrárias às leis que regulamentam o regime orçamental e financeiro e que devem ser aplicadas pelas entidades do Sector Público, bem como pelas pessoas que auferem subsídios e ajudas do referido sector.

Neste sentido, para que uma determinada acção possa ser constitutiva de responsabilidade financeira, conforme foi declarado no Tribunal de Contas aquando da sua Sentença de 30 de Junho de 1992, a mesma deve reunir os seguintes requisitos:"a) Deve tratar-se de uma acção ou de uma omissão imputável a uma pessoa que tenha a seu cargo a gestão de dinheiros públicos; b) a referida acção ou omissão deve estar refletida nas contas a serem prestadas por quem recebe, controla, administra, guarda ou utiliza dinheiros e valores públicos; c) a referida acção deve infringir a legislação em vigor em matéria orçamental e financeira que regulamenta o sector público; d) a referida acção deve ter um carácter subjectivo, pois a sua consequência imediata é a produção de um prejuízo nos dinheiros e valores públicos por dolo, culpa ou negligência grave; e) o prejuízo sofrido deve ser efectivo, incidir sobre determinados dinheiros ou outros valores públicos e ser avaliado economicamente; f) deve existir uma relação de causali-

dade entre a acção ou omissão de referência e o dano efectivamente produzido"<sup>60</sup>.

Os aspectos objectivos da função jurisdicional do Tribunal de Contas dizem respeito ao julgamento de situações de facto e de direito integradoras de infracções financeiras. A este nível, o artigo 141º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado distingue os seguintes tipos de infracções financeiras: haver incorrido em alcance ou desvio de dinheiros na administração dos fundos públicos; gerir os recursos e outros direitos das Finanças Públicas sem cumprir as disposições que regulamentam a sua liquidação, cobrança ou arrecadação no Tesouro; realizar despesas e dar ordens de pagamentos sem que haja crédito suficiente para os realizar; proceder a pagamentos indevidos para liquidar obrigações; não prestar as contas exigidas regulamentarmente ou prestar as mesmas com deficiências graves; não justificar o investimento dos fundos contemplados na própria Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado e qualquer infracção à regulamentação orçamental.

No que toca aos aspectos formais do processo de julgamento de contas, convém referir que as normas, do ponto de vista jurídico e processual, incidem sobre três instrumentos que serão comentados posteriormente: os procedimentos de reposição por alcance, os julgamentos de contas e os processos de cancelamento de garantias.

## **5.2 A jurisdição de controlo financeiro como jurisdição necessária, improrrogável, exclusiva e plena face à administração, gestão, guarda e utilização dos fundos públicos: a compatibilidade da jurisdição de controlo financeiro com outras jurisdições.**

Além da Sentença da 1ª Secção do Tribunal Constitucional de 16 de Novembro de 1992, que reconhece expressamente - ao mesmo nível que as jurisdições cível, penal, contencioso administrativo, social e militar - a existência de uma jurisdição de contencioso financeiro, as Sentenças do plenário geral de 17 de Outubro de 1988 e de 31 de Janeiro de 1991, bem como o Acórdão da 1ª Secção de 29 de Outubro de 1996 incidem também sobre a jurisdição de controlo financeiro.

---

<sup>60</sup> No mesmo contexto, Sentenças da mesma Secção de 15 de Abril de 1994, de 6 de Novembro de 1995, de 14 de Junho de 1996, de 20 de Novembro de 1996, de 24 de Julho de 1997, de 3 de Novembro de 1997 e de 26 de Fevereiro de 1998.

Do mesmo modo, a jurisdição de controlo financeiro foi analisada, nas suas várias vertentes, pelas Sentenças da 3ª Secção do Supremo Tribunal de Justiça, de 16 de Julho de 1988, de 22 de Maio de 1990, de 27 de Maio de 1995 e de 23 de Outubro de 1996 pelas da 2ª Secção, de 27 de Setembro de 1991 e de 10 de Fevereiro de 1995 e, mais recentemente pelo Acórdão da 3ª Secção do Supremo Tribunal de Justiça, de 26 de Abril de 1999, e pela Sentença da mesma Secção, de 7 de Junho de 1999.

Das referidas decisões que fixam jurisprudência depreende-se que a jurisdição de controlo financeiro deve ser considerada como uma autêntica jurisdição. Neste sentido, a LOTCU estabelece que o referido poder de jurisdição atribuído ao Tribunal de Contas é necessário e improrrogável, exclusivo e pleno.

O exposto anteriormente adquire maior relevância se se tiver em conta a independência e individualidade própria da jurisdição de controlo financeiro relativamente às outras jurisdições. Assim, tanto a LOTCU como a LFTCU introduzem uma importante excepção ao clássico princípio de prevalência da jurisdição penal sobre as restantes jurisdições, tendo em conta que as referidas Leis determinam a preferência da jurisdição de controlo financeiro em relação à jurisdição penal na efectivação da responsabilidade civil com origem em delitos como os desvios de dinheiros públicos, assinalando inclusive que o Tribunal Penal - que deverá abster-se de conhecer da responsabilidade financeira com origem nestes delitos - deverá remeter ao Tribunal de Contas os elementos necessários para que este possa apurar o montante dos danos causados nos dinheiros públicos.

Por conseguinte, é necessário atribuir a prioridade de competência à jurisdição de controlo financeiro relativamente à jurisdição penal para que possa ser efectivada a responsabilidade civil com origem em delitos relacionados com o fenómeno da corrupção, como por exemplo os delitos de desvio de dinheiros públicos e todos os delitos cometidos por funcionários e gestores públicos que possam produzir um prejuízo directo nos fundos públicos. Podemos referir, a título de exemplo, as infracções tais como a prevaricação, o suborno de funcionários, a burla, o tráfico de influências, o uso indevido de informações privilegiadas e os actos designados pela doutrina penal por "fraudes na Administração Pública realizadas por funcionários ou entidades públicas".

Esta compatibilidade jurisdicional já foi alvo de apreciação pelo Supremo Tribunal de Justiça, nas suas Sentenças de 11 de Dezembro de 1873

e de 12 de Janeiro de 1874, que atribuiu, com base no nº 2 do artigo 16º da Lei de 25 de Agosto de 1851, autoridade própria ao Tribunal de Contas para que proceda ao exame das contas submetidas à sua apreciação. No mesmo sentido, o Conselho de Estado, através do Decreto Real de 29 de Março de 1881, assinalou que "enquanto o Tribunal de Contas não examinar as contas e decidir definitivamente da sua aprovação ou se houver motivo de censura tendo em conta que os fundos foram utilizados em finalidade diversa da legalmente prevista, existe uma questão prévia que deve ser resolvida, da qual pode depender a sentença a ser proferida pelos Tribunais de Justiça".

Por conseguinte, a jurisdição com poderes de controlo financeiro tem prevalência sobre a jurisdição penal no que se refere à efectivação da responsabilidade financeira com origem em situações de facto e de direito integradoras de actos ilícitos penais. A jurisdição penal deve, por conseguinte, abster-se de julgar os referidos casos, tendo em conta que devem ser cumpridos o número 2 do artigo 18º da LOTCU, o nº 3 do artigo 49º da LFTCU, bem como o nº 6 do artigo 9º da Lei Orgânica do Poder Judicial, cujo teor é o seguinte: "os órgãos judiciais deverão apreciar oficiosamente a falta de jurisdição e pronunciar-se sobre a mesma, após ter ouvido as partes envolvidas e o Ministério Público. De qualquer modo - acrescenta a referida disposição -, esta decisão deverá ser fundamentada e indicar a jurisdição que se considerar competente para julgar os casos".

Em suma, a preferência da jurisdição com poderes de controlo financeiro sobre a jurisdição penal no que se refere à efectivação da responsabilidade civil com origem em delitos que produziram prejuízos económicos nos fundos públicos, encontra-se fundamentada numa interpretação conjunta do referido artigo 18º da LOTCU e do nº 3 do artigo 49º da LFTCU. Assim, várias decisões proferidas por órgãos jurisdicionais penais - Sentenças da 2ª Secção do Supremo Tribunal de Justiça, de 27 de Setembro de 1991 e de 10 de Fevereiro de 1995, Acórdãos da 6ª Secção da *Audiencia Provincial*<sup>(\*)</sup> de Madrid, de 27 de Julho de 1990 e da 1ª Secção do mesmo de 22 de Julho de 1991 -, determinaram não só a competência do Tribunal de Contas para apurar a responsabilidade civil com origem em delitos como o desvio de dinheiros públicos, como também a suspensão das acções

---

<sup>(\*)</sup> NdT: Tribunal estabelecido em cada capital de província. Julga em instância única as causas criminais por delito.

penais até que a jurisdição de controlo financeiro apure o montante dos danos e prejuízos causados pelos actos ilícitos<sup>61</sup> acima referidos.

Além disso, um sistema adequado de articulação entre a jurisdição de controlo financeiro e a jurisdição penal terá repercussões positivas sobre esta última, tendo em conta que se evitam situações tais como a descrita no Relatório da *Audiencia Nacional*<sup>(\*)</sup> de 1994, que admitiu a existência de uma "grande carência de fluidez na instrução dos delitos económicos".

Nesta ordem de ideias, a jurisprudência do Tribunal de Contas afirmou, entre outras coisas, nas Sentenças de 30 de Setembro de 1992, de 25 de Fevereiro de 1993, de 24 de Março de 1994 e de 10 de Março de 1995, e nos Acórdãos de 17 de Dezembro de 1998 e de 27 de Maio de 1999, que "a jurisdição de controlo financeiro não só é compatível com a acção da jurisdição penal, como também tem prioridade sobre a mesma para efectivar a responsabilidade civil que dimana de actos ilícitos penais, tais como o desvio de dinheiros públicos e, em geral, de todos aqueles que produzam danos ou prejuízos nos fundos públicos e que tenham sido perpetrados por quem tenha a seu cargo a movimentação, administração ou guarda dos mesmos".

As considerações anteriores, relativas à articulação de relações funcionais do processo de julgamento de contas com a jurisdição penal, também se aplicam à jurisdição do contencioso administrativo. A este respeito, fazemos referência ao julgamento de factos que dão lugar, por um lado, à efectivação de responsabilidades disciplinares no âmbito do contencioso administrativo e, por outro, à efectivação de responsabilidades financeiras através do processo de julgamento de contas. Neste sentido, o citado n.º 1 do artigo 18.º da LOTCU é claro quando estabelece, no que se refere ao exercício de competências, que a jurisdição com poderes de controlo financeiro é compatível com o poder disciplinar.

Além disso, e é o que realmente importa, o disposto no n.º 2 do artigo 41.º da própria LOTCU estabelece que "as decisões proferidas pela Administração, que efectivam responsabilidades, poderão ser alvo de recurso

---

<sup>61</sup> Sobre este assunto, cf. VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: "Prioridad de la jurisdicción contable sobre la penal en la determinación de la responsabilidad civil nacida de los delitos", in: *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, n.º 1622 e 1623, Madrid, 1992, p. 270.

<sup>(\*)</sup> NdT: Tribunal da jurisdição penal com jurisdição em toda a Espanha. Conhece de determinados delitos de especial gravidade (delitos contra o titular da Coroa, falsificação de moeda...).

perante o Tribunal de Contas e os casos serem julgados pela Secção correspondente". Convém referir que a competência neste domínio é atribuída à referida Secção pela alínea a), nº 1 do artigo 54º da LFTCU.

Deste modo, foram várias as ocasiões em que o mais alto órgão jurisdicional com poderes de controlo financeiro se pronunciou sobre a procedência do julgamento de decisões administrativas que efectivam responsabilidades financeiras, nomeadamente no que se refere ao importante assunto do controlo jurisdicional das subvenções e subsídios. O assunto dos subsídios é, de facto, importante, pois não podemos esquecer-nos de que o volume de subsídios ultrapassou, em 1996, os 58% do total de créditos do orçamento de despesas do Estado, sendo excluídas as operações financeiras. Também a título de exemplo, referimos que só no ano de 1998, os organismos sob a tutela da Administração Geral do Estado concederam subsídios no valor de 76.511 milhões de pesetas.

Por conseguinte, e do nosso ponto de vista, não restam dúvidas de que os beneficiários de ajudas e subvenções públicas podem incorrer em responsabilidade financeira perante a justificação deficiente ou insuficiente das mesmas. Contudo, por razões elementares de segurança jurídica, no que se refere ao controlo jurisdicional das referidas subvenções, distingue-se a revisão do acto administrativo e o cumprimento do mesmo pelos seus destinatários - levado a cabo em conformidade com o Direito Administrativo -, da fiscalização financeira e respectivo julgamento de responsabilidades financeiras efectivadas que derivam desta suposta falta de justificação da subvenção - realizado em conformidade com o sistema jurídico de controlo financeiro. De acordo com esta perspectiva, a compatibilidade da jurisdição do contencioso administrativo com a jurisdição de controlo financeiro tem razão de ser no julgamento de casos que possam dar lugar à incoacção de julgamentos de contas ou, se for caso disso, a processos de reposição das importâncias.

A este propósito, o magistrado De Mendizábal Allende<sup>62</sup> refere que "a jurisdição do contencioso administrativo é a única jurisdição com competência para anular eventualmente os actos e as disposições administrativas que contradigam o sistema jurídico, independentemente de produzirem ou não um prejuízo no património das Finanças Públicas. A jurisdição de controlo financeiro julga a responsabilidade que deriva de tais actos, tendo em conta precisamente a sua consolidação jurídica, a sua inatacabilidade ou

---

<sup>62</sup> DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R.: "Pasado, presente y futuro de la jurisdicción contencioso-administrativa", in: *Actualidad Administrativa*, nº 18, 1994, p. 263.

firmeza, sempre que o acto ilegal em questão causar prejuízos ao Tesouro. Por conseguinte, a mesma nunca pode deixar sem efeito liquidações de impostos ou contratos nos quais é constituída uma obrigação (despesa) ou estipulado um pagamento, tendo em conta que os mesmos constituem actos declaratórios de direitos e deveres: é por isso que o nosso sistema institui o "processo de lesão". O mesmo autor acrescenta que "mesmo quando todos ou parte dos actos administrativos julgados sejam formalmente intangíveis e devam produzir os seus efeitos normais, inclusive contra a Administração e habitualmente a favor do particular, o Tribunal de Contas deve seguir um procedimento especial: não pode anular o acto administrativo cuja irregularidade tenha sido comprovada (competência da jurisdição do contencioso administrativo), mas a prova da sua ilegitimidade é simplesmente um pressuposto lógico da declaração de responsabilidade do funcionário que esteve na sua origem e, por conseguinte, tende a eliminar o prejuízo económico causado à Administração, transferindo-o para o responsável. Precisamente, o facto de que tal acto seja inatacável dá origem ao prejuízo patrimonial e à respectiva efectivação da responsabilidade". E no que se refere à efectivação desta responsabilidade, como consequência do prejuízo económico produzido, o Juiz do Tribunal de Contas, designado pela Lei, é competente para proceder ao seu julgamento<sup>63</sup>.

### **5.3 Os processos de julgamento de contas para a efectivação das responsabilidades financeiras**

O processo de julgamento de contas visa tornar efectivas as responsabilidades por infracção financeira que não seja o alcance, tal como a administração dos recursos e outros direitos das Finanças Públicas sem que haja cumprimento das disposições que regem a sua liquidação ou arrecadação pelo Tesouro, a realização de despesas e o estabelecimento de ordens de pagamento sem que haja crédito suficiente para os realizar e a realização de pagamentos indevidos no âmbito da liquidação de obrigações.

Por outro lado, a responsabilidade que deriva das infracções constatadas pode ser efectivada no decorrer do processo administrativo instruído, regulamentado pelo Decreto Real 700/1988, de 1 de Julho, e que deve estar em conformidade com o disposto no nº 1 do artigo 41º da LOTCU, cujo teor é o seguinte: "a autoridade que decide incoar o processo, deverá comunicar a sua decisão ao Tribunal de Contas, que poderá a qualquer mo-

---

<sup>63</sup> Sobre o assunto, cf. VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *El Tribunal de Cuentas: enjuiciamiento contable e jurisprudencia constitucional*, op. cit., p. 50.

mento solicitar o conhecimento do caso". É necessário ter em conta que, no que se refere a este aspecto, as decisões proferidas pela Administração neste domínio podem ser alvo de recurso perante o Tribunal de Contas e ser julgadas pela Secção correspondente, nos termos da alínea a), nº 1 do artigo 54º da LETCU.

Além dos julgamentos de contas, os órgãos com jurisdição e poderes de controlo financeiro conhecem também dos processos de reposição por alcance. Trata-se de processos financeiros que visam julgar uma determinada infracção financeira: o alcance, como já foi referido, é uma infracção da legislação orçamental e financeira geradora de um saldo negativo injustificado, da falta de numerário ou de um desvio de dinheiros, da subtração ou apropriação de dinheiros ou valores públicos. O seu objectivo consiste, essencialmente, na reposição ou devolução do referido alcance, apesar de, na prática, poder ser complexo diferenciar as condutas geradoras de infracção financeira por alcance dos outros casos constitutivos de responsabilidade financeira que não seja o alcance. Por outra palavras, as infracções financeiras, classificadas nas alíneas b) a g) do nº 1 do artigo 141º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, que, em princípio, são alvo, como já foi referido, de julgamento de contas, em determinados casos, as mesmas também podem estar na origem de um saldo negativo injustificado ou de uma falta de numerário, pelo que poderá ser necessária a incoação do processo de reposição por alcance.

A terceira modalidade de procedimento contemplado no sistema de processo de julgamento de contas consiste na incoação de processos de cancelamento de garantias de natureza não contenciosa - são similares, em determinados aspectos, aos chamados "actos de jurisdição voluntária". Nestes processos, o auditor financeiro, após ter ouvido o Ministério Público, bem como o Advogado do Estado ou da entidade pública a favor da qual foi constituída a garantia, e após ter solicitado os elementos de informação necessários, aceitará ou rejeitará o cancelamento solicitado mediante Despacho.

A diferença existente entre os processos de cancelamento de garantias, os processos de reposição por alcance e os julgamentos de contas reside no facto de, nos referidos processos e julgamentos, se estudar os pedidos de efectivação de responsabilidade financeira, isto apesar de, nos referidos processos, o pedido deduzido ficar limitado à devolução da quantia em falta ou a deixar sem efeito a garantia constituída. Por conseguinte, através destes processos, pretende-se provar a inexistência de responsabilidade

financeira, a fim de permitir o cancelamento ou a reposição da garantia prestada para o efeito. Os referidos processos não constituem, por conseguinte, um contencioso para o órgão com jurisdição e poderes de controlo financeiro<sup>64</sup>.

#### 5.4 A participação dos cidadãos na jurisdição de controlo financeiro

O sistema jurídico de controlo financeiro admite, sem excepções, o exercício da acção pública - ou, se preferirmos, no sentido mais lato do conceito, a "acção popular" - no que se refere aos possíveis julgamentos de contas, sem que o mesmo deva ser objecto de interpretações restritivas que possam limitar não só o referido exercício, como também a tutela judicial efectiva - constitucionalmente garantida no n.º 1 do artigo 24.º da Constituição -, que possa ter lugar - como direito à prestação jurisdicional - através dos referidos julgamentos de contas.

A este respeito, a leitura do artigo 56.º da LFCTU e do n.º 3 do artigo 47.º da LOTCU permite concluir que o primeiro, na sua função de aplicação do segundo, incorporou alguns pontos restritivos. Este facto exige que se faça uma interpretação coerente de ambas as disposições, tal como sugerido por Cubillo Rodríguez<sup>65</sup>, de molde a que a aplicação do artigo 56.º da LFCTU não permita dar relevância a meras denúncias infundadas e, simultaneamente, não viole o princípio de tutela judicial efectiva.

A existência de uma acção pública autónoma no âmbito jurisdicional do controlo financeiro foi reconhecida pelo Tribunal Constitucional na sua Sentença de 14 de Julho de 1993, que estipula que "a petição, que é o direito em causa, é um instrumento de participação dos cidadãos que reflecte o exercício da liberdade de expressão, a liberdade de opinião... Neste aspecto - a mesma acrescenta -, exclui qualquer pedido com fundamento na alegação de um direito subjectivo ou de um interesse legítimo especialmente protegido, inclusive mediante a acção popular no processo penal ou a acção pública no contencioso financeiro ou no âmbito do urbanismo".

---

<sup>64</sup> No que se refere aos diversos requisitos jurídicos dos vários julgamentos para a efectivação de responsabilidades financeiras e ao sistema de recursos na jurisdição de controlo financeiro, cf. VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *El Tribunal de Cuentas: enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*, *po. cit.*, p. 101 a 127.

<sup>65</sup> CUBILLO RODRÍGUEZ, C.: "La "acción popular" en el orden jurisdiccional contable", in: *Revista de Derecho Procesal*, n.º 2, Madrid, 1992, p. 253.

## 5.5 O processo de julgamento de contas como instrumento processual específico contra a corrupção, através do estudo da jurisprudência do Tribunal de Contas: referência a alguns casos

O Tribunal de Contas proferiu numerosas decisões no que se refere a casos nos quais se verificaram prejuízos nos fundos públicos, na sequência de uma gestão financeira dolosa ou com culpa grave do sector público. Em todos estes casos, o Tribunal de Contas exerceu a sua função jurisdicional, condenando, sempre que se justificava juridicamente, os autores das correspondentes infracções financeiras. Desde modo, a jurisdição com poderes de controlo financeiro agiu em diferentes organismos públicos, tais como os órgãos e as unidades dos Ministérios da Justiça, da Economia e das Finanças e da Agricultura, Pesca e Alimentação, as repartições dos Correios e Telecomunicações, os serviços financeiros de várias Comunidades Autónomas, os serviços de arrecadação de receitas e de tesouraria de numerosas Câmaras Municipais e *Diputación Provinciales*<sup>(\*)</sup>, as tesourarias de aeroportos nacionais, os serviços financeiros de Universidades e de Museus Nacionais e, por fim, outros organismos tais como os hospitais da Segurança Social, os postos de Turismo, as federações desportivas, o *Boletín Oficial del Estado*, a Direcção-Geral da *Guardia Civil* ou o economato de uma penitenciária. Nestes casos, o Tribunal de Contas conheceu de vários procedimentos e recursos - quer incidentais, interlocutórios ou decisórios, consoante os casos.

Das referidas pronúncias podemos salientar, a título de síntese, entre muitas outras, as seguintes Sentenças:

- A Sentença de 29 de Julho de 1992<sup>66</sup>:

"Para que uma determinada acção possa ser alvo de julgamento pelo órgão com jurisdição e poderes de controlo financeiro, a mesma deve reunir os seguintes requisitos: 1) Deve tratar-se de uma acção ou omissão atribuível a uma pessoa que tenha a seu cargo a gestão dos dinheiros ou valores públicos; 2) A referida acção ou omissão deve reflectir-se nas contas a serem prestadas pelas pessoas que arrecadam, controlam, gerem, guardam ou utilizam os dinheiros ou valores públicos; 3) A referida acção deve ter um ca-

---

<sup>(\*)</sup> NdT: Entidade local de governo e administração da província, com carácter de "corporação" de Direito Público. (Eurodicautom).

<sup>66</sup> Relativa a um processo instaurado em consequência de irregularidades financeiras verificadas num organismo do Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação.

rácter subjectivo, pois a sua consequência imediata traduz-se pela produção de um prejuízo nos referidos dinheiros e valores públicos por dolo, culpa ou negligência grave; 4) O prejuízo produzido deve ser efectivo, incidir sobre determinados dinheiros e valores públicos e ser avaliado financeiramente; 5) Deve existir uma relação de causalidade entre a acção ou a omissão de referência e o dano efectivamente produzido."

- A Sentença de 29 de Julho de 1992<sup>67</sup>:

"A jurisdição de controlo financeiro tem competência para julgar as acções deduzidas contra as pessoas que têm a seu cargo a gestão de dinheiros e valores públicos, estando incluídos nesta categoria tanto os funcionários públicos, como as pessoas que não tenham este estatuto e que exerçam ou não a função de tesoureiro... O conceito de tesoureiro é um conceito jurídico específico que abrange não só os funcionários responsáveis pela gestão de receitas e despesas da Administração do Estado, os Presidentes ou Directores das Entidades Autónomas ou Sociedades do Estado, como também os particulares que, a título excepcional, gerem, arrecadam ou guardam dinheiros ou valores do Estado, bem como os beneficiários de subsídios correntes concedidos no âmbito do Orçamento do Estado, quer sejam pessoas ou entidades públicas ou privadas."

- A Sentença de 30 de Outubro de 1992<sup>68</sup>:

"O alcance, como infracção financeira que é, exige que haja falta de justificação do saldo em dívida nos dinheiros que tinha a seu cargo a pessoa responsável pela conservação, movimentação e utilização dos fundos públicos, independentemente do facto de se ter ou não fisicamente apropriado dos mesmos."

---

<sup>67</sup> Relativa a um julgado financeiro relativo a infracções financeiras verificadas num organismo do Ministério da Economia e das Finanças.

<sup>68</sup> Proferida no âmbito de acções relativas a irregularidades financeiras verificadas na unidade de distribuição do Serviço de Correios e Telecomunicações.

- A Sentença de 26 de Fevereiro de 1993<sup>69</sup>:

"Em matéria de gestão de tesouraria municipal, deve diferenciar-se a remessa anual de contas pelo tesoureiro aquando de fecho das mesmas, da função de tesouraria quando tiver terminado a relação contratual entre a Câmara Municipal e o seu tesoureiro. Sem esta distinção, chegar-se-ia à conclusão absurda de que, após longos processos administrativos, não é possível efectivar a responsabilidade financeira no grau mais prejudicial para o Tesouro Público, que determina a prescrição de um imposto e, por conseguinte, o desaparecimento do mundo do Direito da acção administrativa de cobrança... Este aspecto torna-se relevante no caso de alguns funcionários públicos, tais como os cobradores de impostos, aos quais se exige zelo no desempenho das suas funções, tendo em conta a importância económica do prejuízo que a sua passividade pode representar para o Tesouro Público."

A Sentença de 20 de Maio de 1993<sup>70</sup>:

"Em matéria de recebimento de subsídios, a efectivação de responsabilidades financeiras relativamente a pessoas colectivas que auferem os mesmos é notória e manifesta. A este respeito, tanto a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, como a legislação que regulamenta o Tribunal de Contas, referem-se às pessoas que beneficiam de ajudas e subsídios provenientes do sector público... Nos termos da referida legislação, os beneficiários de ajudas e subsídios públicos devem obrigatoriamente justificar o fim para o qual se destinam. Por isso, a falta de justificação das despesas e pagamentos efectuados na forma legalmente estabelecida deve ser considerada como um caso de responsabilidade financeira, podendo-se avaliar, na conduta observada, o elemento qualificado da gravidade e da produção de um prejuízo para as Finanças Públicas para que seja deste modo determinada a obrigação de ressarcimento."

---

<sup>69</sup> Faz alusão a certas diligências efectuadas por motivos de irregularidades financeiras que se verificaram no serviço de tesouraria de uma Câmara Municipal.

<sup>70</sup> Proferida no âmbito de um julgamento de contas por falta de justificação das aplicações dos subsídios concedidos pelo Conselho Superior do Desporto a uma federação desportiva.

- A Sentença de 6 de Maio de 1994<sup>71</sup>:

"A responsabilidade financeira tem um carácter patrimonial e dá lugar ao dever legal de indemnizar os danos e prejuízos causados. A este respeito, a LFTCU, no disposto no n° 1 do artigo 59°, estipula que "as partes requerentes poderão solicitar perante a jurisdição de controlo financeiro a reparação dos danos e o pagamento dos prejuízos causados nos dinheiros e valores públicos, em ambos os casos, acrescidos dos juros de mora sobre os respectivos montantes, contados desde a data de realização do alcance ou da produção dos prejuízos"... As infracções financeiras são produtíveis de juros de mora, podendo os mesmos ser qualificados de "compensatórios" sempre que forem considerados como retribuição ou rendimento da Repartição das Finanças prejudicada pelo facto de estar privada dos dinheiros ou valores públicos durante um certo período de tempo, enquanto o presumido responsável esteve a usufruir do uso dos referidos dinheiros ou valores."

- A Sentença de 21 de Outubro de 1994<sup>72</sup>:

"No âmbito do alcance e do desvio de dinheiros, o prejuízo produzido nos fundos públicos, como elemento objectivo que determina a responsabilidade financeira, é consubstancial à própria infracção (a acção ou omissão antijurídica e culpada traduz-se *ab initio* por um dano nos dinheiros ou valores públicos em questão), contrariamente às outras infracções [a título de exemplo, as alíneas b) a g), n° 1 do artigo 141° da Lei de enquadramento do Orçamento do Estado] em que deparamos frequentemente com condutas contrárias às leis orçamentais e/ou financeiras, que serão ou não geradoras de responsabilidade financeira, em função do dano produzido nos fundos públicos, que se caracteriza por ser efectivo, financeiramente avaliável e identificado... O Estado tem o dever de cumprir os objectivos públicos e de lhes afectar as receitas cobradas coactivamente das economias dos contribuintes, sendo este dever a contrapartida do direito-poder da imposição de tributações. Nesta relação particular, os cidadãos terão o direito de exigir que a totalidade das receitas públicas se destinem efectivamente às despesas

---

<sup>71</sup> Refere-se a um processo de reposição instaurado contra o tesoureiro de um aeroporto nacional.

<sup>72</sup> Refere-se a um julgado financeiro ocorrido num processo instaurado contra o Vereador da Câmara Municipal.

públicas e que os meios públicos sejam correctamente administrados. Trata-se de um interesse que ultrapassa o domínio privado para alcançar o domínio do interesse público.

- A Sentença de 30 de Outubro de 1995<sup>73</sup>:

"A acção de ordenar pagamentos indevidos e contrários à legislação de incompatibilidades é considerada especialmente grave no caso de se manter a tese errónea de que a responsabilidade do controlo das despesas e pagamentos com fundos públicos recai única e exclusivamente sobre os funcionários responsáveis pela fiscalização e gestão dos fundos públicos, não procedendo, como tal, isentar de responsabilidade as pessoas cujas responsabilidades lhes são cometidas por Lei."

- A Sentença de 23 de Outubro de 1997<sup>74</sup>:

"Tanto o Presidente da Câmara como o Secretário da mesma tinham a seu cargo a gestão dos fundos públicos, o primeiro na qualidade de gestor orçamental e o segundo na qualidade de auditor financeiro das mesmas, sendo ambos os responsáveis financeiros da sua gestão. Após o recebimento, por parte da referida Autarquia Local, de um subsídio público, os citados Presidente da Câmara e Secretário entregaram o seu montante à sociedade de que eram ambos sócios, pelo que por ter sido diferente o fim a que se destinava a ajuda pública e que constituiu a causa da sua outorga, deixaram de ter fundamento as contas prestadas e tanto o Presidente da Câmara como o Secretário estão conscientes de que o comportamento observado no desvio de fundos constituiu uma irregularidade administrativa posta em prática para contornar a legislação em vigor, que impedia um particular de auferir este tipo de ajuda pública, pelo que foi produzido um prejuízo financeiro."

---

<sup>73</sup> Proferida no âmbito de um julgado financeiro ocorrido num processo instaurado contra o Presidente de um organismo dependente do Ministério da Justiça.

<sup>74</sup> Corresponde a um processo de reposição motivado por irregularidades financeiras detectadas na aplicação de parte do montante de um adiantamento reembolsável outorgado pelo Governo de uma Comunidade Autónoma a uma Câmara Municipal.

- A Sentença de 9 de Dezembro de 1997<sup>75</sup>:

"A responsabilidade financeira pode recair sobre as pessoas colectivas, devendo a culpa incidir sobre pessoas singulares ou um órgão colegial, através do qual é expressa a sua vontade e são executadas as suas decisões... Deste modo, a referida responsabilidade que recai sobre as pessoas colectivas não se limita às mesmas, dado que qualquer limitação de responsabilidade que possa favorecer-las juridicamente (Sociedade Anónima, Sociedade por Quotas, etc.) não impedirá que, sempre que se verifiquem os demais requisitos que determinam a responsabilidade financeira, a mesma possa ser exigida dos seus gestores ou representantes."

- A Sentença de 3 de Julho de 1998<sup>76</sup>:

"Enquanto que no exercício da função de fiscalização que compete ao Plenário deste Tribunal se desenvolve uma actividade técnica prévia à função política das *Cortes*, através da qual se informa o órgão parlamentar sobre a conformidade da actividade económica e financeira das entidades que integram o sector público com os princípios em vigor no que respeita à execução da despesa pública, isto é, com os princípios da legalidade, eficiência e economia ou, melhor dizendo, com os princípios que integram a chamada "boa gestão financeira", a função do julgamento de contas é uma actividade de natureza jurisdicional, que consiste em julgar e executar a decisão em matéria financeira... As Administrações Públicas devem respeitar, no desempenho das suas funções, tal como o estipula a abundante jurisprudência do nosso Supremo Tribunal de Justiça, o princípio de confiança legítima que está implícito no conceito mais amplo da boa fé e que impede que a actividade administrativa seja alterada arbitrariamente, de forma a que o que era em princípio subsidiável deixa de o ser após recepção da referida quantia de dinheiro."

---

<sup>75</sup> Diz respeito ao julgamento de algumas irregularidades detectadas na gestão do serviço de cobranças de uma Autarquia Local.

<sup>76</sup> Refere-se a um julgado financeiro ocorrido no âmbito da concessão de subsídios públicos a associações de consumidores.

- A Sentença de 25 de Setembro de 1998<sup>77</sup>:

"Pode incorrer-se em responsabilidade financeira directa não só por acção, como também por omissão, isto é, por não exercer a actividade que, estando incluída nas funções de gestão atribuídas, possa ter evitado os danos e os prejuízos causados nos dinheiros e valores públicos, nos termos do disposto no nº 1 do artigo 42º e no nº 1 do artigo 38º da LOTCU e tendo em conta a jurisprudência fixada pelo órgão com jurisdição e poderes de controlo financeiro, que estabeleceu, na respectiva Secção, que a passividade na execução da função de gestão atribuída pode dar lugar, no caso de se produzirem danos nos fundos geridos e de se pressupor uma negligência grave, a uma responsabilidade financeira directa, isto apesar da possibilidade de não terem sido movimentados fundos públicos."

- A Sentença de 16 de Novembro de 1998<sup>78</sup>:

"São responsáveis financeiros subsidiários os agentes que, por negligência ou demora no desempenho das funções que lhe foram cometidas pelas Leis ou Regulamentos em vigor, provocaram, directa ou indirectamente, um prejuízo nos fundos públicos, sempre que se verificar uma relação de causalidade entre a omissão negligente e o dano ou prejuízo causado nos fundos públicos... Trata-se, pois, de uma responsabilidade cuja efectivação só procede por defeito da responsabilidade directa, que assenta na culpa ou negligência, embora não inclua todos os graus da culpa, tendo em conta que a "culpa grave" está incluída no conceito da responsabilidade directa."

- A Sentença de 12 de Janeiro de 1999<sup>79</sup>:

"Para que haja alcance nos dinheiros ou valores públicos, não é necessário haver uma apropriação ou um benefício próprio por parte do responsável. Basta que determinados bens e valores de

---

<sup>77</sup> Refere-se ao caso de irregularidades observadas na gestão económico-financeira de uma *Diputación Provincial*.

<sup>78</sup> Pós termo a um processo de reposição instaurado por motivos de utilização dos fundos públicos concedidos a um Museu Nacional.

<sup>79</sup> Proferida no âmbito de um julgamento de contas relativo a determinadas irregularidades que se verificaram na gestão do economato de um centro penitenciário.

titularidade pública tenham tido uma finalidade diversa da legalmente prevista."

## 6. ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE JULGAMENTO DE CONTAS COMO INSTRUMENTO JURÍDICO ESPECÍFICO PARA COMBATER A CORRUPÇÃO

### 6.1 Uma nova configuração da instrução dos julgamentos de contas

O primeiro comentário crítico que o sistema judicial de julgamento de contas em vigor merece é o relativo à instrução dos julgamentos de contas. Neste sentido, e a nosso ver, deveria ser adequadamente regulada a colaboração dos Órgãos de Controlo Externo com o Tribunal de Contas nas várias fases de instrução dos processos de contencioso financeiro<sup>80</sup>. É, por conseguinte, imprescindível reformar as funções de fiscalização em vigor que a LFTCU atribui ao Tribunal de Contas através da *Unidad de Actuaciones Previas* (Unidade de Procedimentos Prévios ou serviço de apoio técnico). Actualmente, e por razões óbvias que se prendem com a técnica processual e a lógica jurídica, não interessa proteger a existência de funções de fiscalização, tal como estão contempladas no n.º 3 do artigo 11.º da LFTCU, mas sim tarefas de coordenação, de controlo simultâneo e de consulta recíproca.

A propósito da referida Unidade de Procedimentos Prévios, podemos perguntar-nos se faria sentido, e talvez fosse juridicamente mais lógico, a mesma Unidade instruir a totalidade dos processos financeiros - que não sejam só os de reposição por alcance. O auditor de contas que decide a instauração de um processo num caso específico, poderia então designar como instrutor um funcionário pertencente à referida Unidade. Com este método, obter-se-ia uma uniformidade de critério sempre desejável no âmbito da instrução dos referidos procedimentos prévios e, por conseguinte, uma articulação orgânica e funcional aconselhável das actividades processuais de instrução com a Secção de Julgamento do Tribunal de Contas.

Do nosso ponto de vista, os requisitos formais da instrução dos processos de julgamento de contas e da instrução dos processos de reposição oferecem uma série de analogias que aconselham a unificação dos trâmites

---

<sup>80</sup> Sobre a questão, cf. VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: "La colaboración de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas con el Tribunal de Cuentas en la instrucción de los procesos jurisdiccionales contables", in: *Seminario sobre la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales contables*, Consejo de Cuentas de Galicia, 1994.

de instrução<sup>81</sup>. Por conseguinte, deveríamos procurar obter um único modelo de instrução financeira que, após uma definição e classificação claras das condutas - harmonizando a regulamentação nesta matéria constante da LFTCU, da Lei de Enquadramento Orçamento do Estado e da restante legislação complementar -, pudesse satisfazer os seguintes princípios: 1) Simplificação dos trâmites, através da supressão dos que são acessórios ou secundários e que possam atrasar a rápida instrução dos processos; 2) Regulação das garantias das partes interessadas nos respectivos processos, através do reforço da participação das mesmas nas várias acções de instrução, e; 3) Aumento dos poderes de proposta e avaliação prévia, provisória e presumida dos Instrutores, em aspectos tais como a motivação das acções de instrução, a avaliação de provas e, se for caso disso, a formulação de propostas de decisão para que, no dia do julgamento, o órgão jurisdicional de controlo financeiro possa ter mais elementos para julgar, tanto qualitativos como quantitativos<sup>82</sup>.

## 6.2 Reformulação processual da acção pública financeira

Por outro lado, e a fim de tornar mais efectiva a participação dos cidadãos no âmbito da jurisdição de controlo financeiro - como instrumento processual específico para combater a corrupção -, pensamos que deveriam ser mais flexíveis os pressupostos formais para o exercício da acção pública financeira. Isto de forma a harmonizar de modo mais adequado, em termos de lealdade constitucional, o teor do artigo 56º da LFTCU com o artigo 24º da Constituição<sup>83</sup>, e a aproximar o cidadão do controlo das despesas públicas, sem ter de lhe exigir um determinado nível de conhecimentos de contabilidade ou um cumprimento estrito de requisitos formais excessivos que impossibilitam ou limitam o seu direito material sobre o

---

<sup>81</sup> Sobre esta questão, cf. VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *El Tribunal de Cuentas: enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*, op. cit., p. 135.

<sup>82</sup> Talvez haja quem considere que os procedimentos prévios - quer todos os que são contemplados pela LFTCU, quer só alguns deles - devam ser suprimidos. Não podemos, no entanto, partilhar este ponto de vista porque o mesmo carece de apoio jurídico específico - tanto a nível da legalidade constitucional como da legalidade ordinária -, desconhece a notável e indubitável importância que têm os procedimentos prévios no contexto do julgamento de contas, ignora que fazem parte de uma fase formal necessária por razões elementares de garantia jurídica e afasta-se do critério de potenciação dos referidos procedimentos que, a nosso ver, deveria ser levado em conta numa futura reforma organizacional - que se realizará talvez muito em breve - da Secção de Julgamento do Tribunal de Contas.

<sup>83</sup> As repercussões do exercício da acção pública com o direito à efectividade da tutela judicial são mais do que evidentes. Cf., VACAS GARCÍA-ALÓS, L.: *El derecho a la tutela judicial efectiva en lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1996, p. 93.

conhecimento desse controlo das despesas públicas, bem como o seu direito de efectividade da tutela judicial financeira.

Por conseguinte, seria conveniente dar maior flexibilidade aos requisitos formais para que possa verificar-se o exercício da acção pública no âmbito do julgamento de contas e simplificar os trâmites do processo financeiro a instaurar em consequência da preposição de uma acção pública perante a Justiça financeira..

### **6.3 Articulação jurídica de um único processo financeiro e regulação de um processo sumário na jurisdição financeira**

Da experiência acumulada ao longo dos anos de vigência da LFTCU, depreende-se que seria preciso regular um único processo financeiro, independentemente da infracção financeira cometida em cada caso e sem que haja necessidade de remeter constantemente - de forma supletiva e como acontece actualmente - para regras processuais de contencioso-administrativo ou cíveis, conforme os casos. No referido sistema processual teriam obviamente cabimento as várias singularidades dos aspectos jurídicos e formais da própria jurisdição de controlo financeiro, em função das acções iniciadas e, muito especialmente, da infracção financeira julgada em cada caso.

Dentro deste único processo financeiro poderíamos distinguir os seguintes aspectos jurídicos e processuais:

- O processo de contencioso financeiro de única instância;
- O processo de contencioso financeiro de primeira instância e de recurso;
- A instauração de um processo sumário na jurisdição de controlo financeiro que, com trâmites expeditos nos casos em que os valores são menores e com as devidas garantias processuais para a pessoa julgada, possa ter lugar sem perda dessas garantias e de forma célere, através da inclusão de trâmites formais similares aos constantes do artigo 78º da Lei da Jurisdição de Contencioso Administrativo<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Sobre o processo sumário na jurisdição de contencioso-administrativo, cf. LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J.: "El recurso contencioso-administrativo. Novedades procedimentales", in: *La Ley*, nº 4548, 1998, p. 1; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "El procedimiento abrevi-

## 6.4 A autonomia do Direito financeiro jurisdicional

No seu estudo intitulado *La Autonomia del Derecho concursal*, o magistrado Vacas Medina<sup>85</sup> distingue vários tipos de autonomia que se pode predicar relativamente aos vários ramos do Direito: os ramos legislativo ou regulamentar, didáctico, científico e jurídico. Este autor afirma que "para que se possa dizer de um Direito que goza de autonomia relativamente a outro que lhe serve de fundo ou de precedente, é necessário que, numa medida maior ou menor, se tenha inspirado em princípios diferentes do mesmo", e acrescenta que é esta autonomia que realmente importa, embora esta deva ter sempre como base uma legislação específica, previamente estabelecida e configurada numa autonomia jurídica.

Relativamente ao Direito financeiro jurisdicional, deixando de lado as já referidas autonomias didáctica e científica - e sem prejuízo de reconhecer, no que se refere a esta última, as importantes contribuições da doutrina sobre o julgamento de contas -, a nossa inclinação vai para a autonomia legislativa de tal Direito, entendido como um conjunto de normas que regulamenta os dados materiais da instrução e decisão dos processos para a efectivação de responsabilidades financeiras, bem como do sistema de recursos e da execução do dispositivo dos referidos processos.

Além disso, a autonomia legislativa do Direito financeiro, que defendemos aqui, baseia-se em princípios próprios e específicos que poderiam, inclusive, justificar uma autonomia jurídica. Estamos a pensar, nomeadamente, no seguinte: no vincado carácter público deste Direito, tendo em conta a matéria e as especialidades do seu teor, que conduzem a uma intervenção intensa do Ministério Público e, conforme o caso, dos Serviços Jurídicos da entidade do sector público territorial ou institucional que sofreu o prejuízo; no aspecto objectivo desta parcela do sistema, determinado pela produção de um dano ou prejuízo nos fundos públicos e pelo correlativo ressarcimento; na subsequente especialização jurídico-subjectiva dos órgãos jurisdicionais intervenientes; na legislação específica no que se refere à sua actividade processual propriamente dita e ao seu sistema autónomo de recursos e nas singularidades da responsabilidade financeira -

---

ado en la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Argumentos en su favor", in: *La Ley*, nº 4697, 1998, p. 1, e GONZÁLEZ-PÉREZ, J.: "El procedimiento abreviado regulado en el artículo 78º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo" in: *Revista de Derecho Administrativo*, nº extraordinário sobre a Justiça Administrativa, 1999, p. 97.

<sup>85</sup> VACAS MEDINA, L.: "La autonomía del Derecho concursal", in: *Revista de Derecho concursal*, nº 2, 1957, p. 163.

assente em elementos autónomos, conforme foi salientado na Sentença da 3ª Secção do Supremo Tribunal de Justiça, de 7 de Julho de 1999 -, que pode recair sobre quem movimenta, administra, guarda ou utiliza os dinheiros ou valores públicos, bem como, sobre os beneficiários de ajudas e subsídios públicos, com tudo o que isto possa representar no contexto dos casos de corrupção.

## **7. ANÁLISE DE OUTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE COLABORAÇÃO COM A JURISDIÇÃO DE CONTROLO FINANCEIRO NA LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO**

### **7.1 Articulação jurídica da disciplina orçamental e da defesa contra a fraude financeira**

Juntamente com o exercício da função jurisdicional de controlo financeiro, deve existir uma reserva legal na articulação jurídica da disciplina orçamental e da defesa contra a fraude financeira, para que se consiga chegar a um quadro regulamentar adequado e eficaz no âmbito da luta contra a corrupção.

Esta articulação jurídica deveria passar por uma classificação precisa de actos ilícitos orçamentais e por uma coordenação maior e mais estreita entre os serviços judiciais - tais como a *Audiencia Nacional* - e os serviços administrativos - tais como a *Agencia Tributaria* -, com competência directa em matéria de defesa contra a fraude financeira.

Torna-se, deste modo, necessário haver uma maior colaboração entre a jurisdição com poderes de controlo financeiro e a jurisdição penal - que, cada vez menos, se esquece da preferência da própria jurisdição do Tribunal de Contas para a efectivação da responsabilidade por infracção financeira, em conformidade com o disposto no nº 2 do artigo 18º da LOTCU e no nº 3 do artigo 49º da LFTCU - e, do mesmo modo, uma maior colaboração com a referida jurisdição de controlo financeiro por parte dos serviços de entidades tais como a referida *Agencia Tributaria*, a Segurança Social, a Inspeção-Geral de Serviços do Ministério de Administrações Públicas, a *Oficina Presupuestaria* e, naturalmente, a *Fiscalía Especial* para os delitos económicos relacionados com a corrupção, de que iremos tratar a seguir.

## 7.2 Coordenação adequada e fluida entre a *Fiscalía Anticorrupción* e o Ministério Público perante o Tribunal de Contas

Como o vimos anteriormente, a *Fiscalía Anticorrupción* é um dos principais instrumentos jurídicos de que dispõe o nosso sistema para combater determinadas condutas anti-éticas. A sua acção abrange tanto o sector público como o sector privado e consiste na investigação de comportamentos corruptos que têm origem no sector público. Neste trabalho de investigação, devem ser descobertas condutas que causaram danos e prejuízos nos fundos públicos.

É neste contexto, e considerando a competência prioritária - por razões jurídicas de especialização que, como o afirmou o Tribunal Constitucional, transformam o Juiz da jurisdição de controlo financeiro em Juiz natural para o julgamento dessas condutas geradoras de prejuízos nos fundos públicos -, que tem especial relevância a coordenação adequada e fluida que deve existir entre a própria *Fiscalía Anticorrupción* e o Ministério Público perante o Tribunal de Contas<sup>86</sup>.

No entanto, essa coordenação adequada e fluida entre ambas as *Fiscalías* torna-se evidente se levarmos em conta alguns dados constantes do seguinte quadro<sup>87</sup>, no qual se pode constatar que, nos últimos anos, o Ministério Público participou em numerosas diligências prévias relativas a delitos de desvio de fundos, que não foram posteriormente levados perante a Secção de Julgamento do Tribunal de Contas:

---

<sup>86</sup> Chamamos a atenção para o facto de que o segundo parágrafo da Exposição de Motivos da Lei 10/1995, de 24 de Abril, define as funções da *Fiscalía Anticorrupción* que consistem na "intervenção nos processos penais instaurados por motivos de delitos económicos relacionados com a corrupção e na coordenação das acções das várias *fiscalías* para que se possa assegurar a prevenção e repressão destes delitos".

<sup>87</sup> Os referidos dados, que dizem respeito aos últimos dez anos - coincidem com os dados existentes aquando da vigência da LFTCU -, foram retirados dos Relatórios do Ministério Público apresentados ao Governo da Nação no início do ano judicial correspondente. Os mesmos foram comparados com os dos Relatórios de Acções Jurisdicionais do Tribunal de Contas. Convém salientar que a partir de 1995, a *Fiscalía Anticorrupción* começou a exercer as suas funções.

Diligências prévias relativas a delitos de desvio de fundos nas quais participou o Ministério Público	Ano	Acções prévias iniciadas na Secção de Julgamento do Tribunal de Contas, nas quais participou o Ministério Público
1062	1989	255
553	1990	375
554	1991	178
475	1992	219
583	1993	134
611	1994	428
740	1995	825
322	1996	321
594	1997	263
486	1998	234

É absolutamente necessário que a *Fiscalía Anticorrupción*, através do Ministério Público, informe a jurisdição de controlo financeiro sobre os factos que investigou e que possam ter causado prejuízos nos fundos públicos na sequência de uma administração, guarda ou utilização dos mesmos com dolo ou culpa grave.

### **7.3 Para uma nova regulamentação sobre o financiamento dos partidos políticos, os contratos das Administrações Públicas, os subsídios e as ajudas públicas e o controlo das fundações**

Para uma adequada repressão do fenómeno da corrupção não basta que a jurisdição com poderes de controlo financeiro desempenhe as suas funções com plena independência e com um grau suficiente de eficácia - como o tem feito até agora -, como também não basta que os órgãos judiciais e executivos com competência nesta matéria colaborem devidamente com o Tribunal de Contas no exercício da sua função jurisdicional. Também é necessário que a legislação se envolva significativamente - como tem vindo, aliás, a fazê-lo - na defesa jurídica contra os casos de corrupção.

De acordo com o acima exposto, seria necessário, a nosso ver, que as seguintes questões fossem alvo de uma nova regulamentação:

- O financiamento dos partidos políticos.

Como o afirma o professor Torres del Moral<sup>88</sup>, "os partidos políticos são associações privadas investidas de funções públicas". Além disso, segundo as palavras do professor Álvarez Conde<sup>89</sup>, "é publicamente aceite que, apesar dos partidos políticos serem associações privadas, os mesmos também desempenham funções públicas ou de interesse geral, devendo, para o efeito, ser sujeitos passivos de um financiamento público. Neste sentido, a Sentença do Tribunal Constitucional de 2 de Fevereiro de 1981 fundamenta o princípio de financiamento público dos partidos, não com base na sua mera existência como partidos, mas por contribuírem para a formação e manifestação da vontade popular".

A partir das considerações anteriores, torna-se claro, a nosso ver, que este financiamento dos partidos políticos, qualificado pela professora Pilar del Castillo<sup>90</sup> de "financiamento predominantemente público", de acordo com a Lei Orgânica de Financiamento dos Partidos Políticos de 2 de Junho de 1987, está sujeito, no que se refere à obtenção de fundos e ajudas públicas, não só ao controlo externo por parte do Tribunal de Contas, no âmbito de aplicação do n.º 2 do artigo 4.º da LOTCU, como também ao controlo jurisdicional financeiro, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 49.º da LFTCU.

No entanto, seria aconselhável uma regulamentação mais moderna e menos complexa do sistema de financiamento dos partidos políticos, para que possam ser supridas, como voltou a afirmá-lo o Tribunal de Contas nos seus últimos relatórios de auditoria da contabilidade dos partidos, determinadas lacunas da legislação em vigor, nomeadamente, nos aspectos que se prendem com a colaboração das entidades financeiras e que se destinam a facilitar a informação solicitada em cada caso, a obtenção de recursos públicos legalmente não previstos, a harmonização das contribuições privadas e, em suma, a transparência do referido sistema de financiamento<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho constitucional español*, Madrid, 1992, vol. I, p. 467.

<sup>89</sup> ÁLVAREZ CONDE, E.: "Algunas propuestas sobre financiación de los partidos políticos", in: *La financiación de los partidos políticos, Cuadernos y Debate*, Madrid, 1994, p. 14.

<sup>90</sup> DEL CASTILLO VERA, P.: "La financiación de los partidos políticos", in: *Cuadernos y Debate, op. cit.*, p. 109.

<sup>91</sup> Sobre o financiamento dos partidos políticos, também podem ser consultados os seguintes trabalhos: DEL CASTILLO VERA, P.: "La financiación de partidos y candidatos en la democracias occidentales", Madrid, 1985; DEL CASTILLO VERA, P.: "La financiación pública de los partidos y su impacto en las instituciones representativas", in: *Jornadas sobre el Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1988; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: "La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992", in: *Revista Española de Derecho Constitu-*

- Os contratos das Administrações Públicas.

Como é sabido, a importância dos contratos de direito público mede-se, tanto em termos de números - cerca de 2,5 mil milhões de pesetas por ano no que se refere à Administração Geral do Estado, montante ao qual se acrescenta o relativo às restantes Administrações Públicas -, como pelo número avultado de empresas que, directa ou indirectamente, intervêm no âmbito da execução de obras públicas e no fornecimento de bens à entidades e instituições públicas. Basta assinalar, a este respeito, que só para o ano de 1998, as empresas espanholas celebraram com a Administração Geral do Estado mais de 70.000 contratos.

O carácter instrumental do contrato administrativo destinado a satisfazer os objectivos de interesse geral, obriga-nos a ter em conta, de acordo com as palavras de Díez Moreno<sup>92</sup>, "que quando o Estado celebra um contrato, movimenta fundos públicos, isto é, dinheiro do contribuinte, sendo obrigado, por conseguinte, a tomar medidas especiais e a observar um rigor de objectividade e concorrência".

Deste modo, a reforma da Lei de Contratos das Administrações Públicas em vigor - reforma já em análise no Parlamento -, torna-se necessária e deveria incidir sobre os seguintes pontos de articulação jurídica (\*):

1. O carácter competitivo do modelo de contrato de direito público.
2. A flexibilidade e a abertura na preparação e gestão do contrato.
3. A adjudicação do contrato baseada não só na oferta *per se*, como também na capacidade técnica e financeira e na experiência profissional do candidato.
4. A transparência, objectividade e garantia de imparcialidade na adjudicação do contrato.

---

*cional*, nº 36, 1992, p. 299. E sobre o financiamento dos partidos políticos nos Estados-membros da União Europeia, cf. o estudo elaborado em 1991 pela Direcção-Geral de Estudos do Parlamento Europeu, publicado no *Boletim das Comunidades Europeias*, nº 38, 1992, p. 219.

<sup>92</sup> DÍEZ MORENO, F.: "La reforma de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: un difícil equilibrio", publicado no diário *ABC*, de 22 de Abril de 1999, p. 82.

(\*) É necessário ter em conta que, após a conferência do autor, da qual foram retiradas estas palavras, foi promulgada a Lei 53/1999, de 28 de Dezembro.

5. A sujeição ao controlo financeiro de toda a actividade contratual das Administrações Públicas, devendo a jurisdição com poderes de controlo financeiro desempenhar um papel preponderante na matéria.

É o que deve ser feito porque, de acordo com as palavras do professor Ariño-Ortiz<sup>93</sup>, "devemos ser inflexíveis e impedir a fuga em debandada ao direito privado, que se tem verificado nos últimos anos, através da criação de entidades interpostas (organismos públicos criados *ad hoc*, fundações, consórcios, etc.) nas quais a Administração Pública pretende actuar como se fosse um particular, ou seja, sem sujeição às normas de procedimento, de garantia e de controlo público que integram o Direito Público. Trata-se de uma prática viciosa - acrescenta o mesmo autor - à qual deve ser posto um fim, nomeadamente, em matéria de contratos".

- Os subsídios e as ajudas públicas.

Desde há quase cem anos, tanto a doutrina como a prática administrativa conceberam o subsídio como sendo uma das expressões da denominada "actividade administrativa de fomento", através da qual se pretendia incentivar a actividade económica privada.

O que acontece é que a situação actual em matéria de subsídios e ajudas é muito diferente à das origens do fomento, tanto qualitativa como quantitativamente<sup>94</sup>. Facto que põe em causa o balanço que se faz hoje em dia da política dos subsídios.

O professor Ariño-Ortiz<sup>95</sup> afirma o seguinte: "Os economistas, nomeadamente os que tiveram uma experiência política directa..., afirmam que, na maior parte dos casos, os subsídios são inúteis ou supérfluos, deturpam os mercados, constituem um desperdício de recursos e poderiam ser substituídos por outras políticas fiscais. Os juristas, após algumas dúvidas, acabaram por reconhecer que os subsídios raramente estão de acordo com a

---

<sup>93</sup> ARIÑO-ORTIZ, G.: "Otra forma de contratar", publicado no diário *Expansión*, de 1 de Junho de 1999, p. 5.

<sup>94</sup> Segundo um estudo realizado pelo Banco de Espanha e publicado no diário *La Razón*, em 28 de Junho de 1999, no período de 1989-1998 as empresas, as instituições de crédito, as companhias de seguros e famílias espanholas receberam ajudas e subsídios da União Europeia, da Administração Central do Estado, das Comunidades Autónomas, das Câmaras Municipais e da Segurança Social por um montante de 18,6 mil milhões de pesetas.

<sup>95</sup> ARIÑO-ORTIZ, G.: "Subvenciones: ese oscuro mundo", publicado no diário *Expansión*, de 8 de Junho de 1999, p. 4.

legalidade dos actos da Administração." O mesmo autor acrescenta que "a reserva de Lei neste domínio é praticamente inexistente pelo que a doutrina jurídica não teve outro remédio... que o de aceitar a competência da Administração para que esta possa actuar, por via regulamentar, como achar oportuno. Uma vez definidos os fundos públicos nos Orçamentos do Estado... são sempre os regulamentos *extra legem* que criam e/ou regulam os subsídios... É aqui que os subsídios se tornam estéreis e juridicamente incontroláveis: vivem à margem do Direito. Mas isto não é o pior. O pior é que, à sua sombra, floresce a corrupção".

Relativamente ao acima exposto, podemos dizer que, apesar de se tratar de uma questão complexa, o controlo jurisprudencial dos subsídios é, no nosso Direito, uma realidade - em alguns casos, bastante complexa -, mas o certo é que, tal como o indicámos anteriormente, tanto a jurisdição de contencioso administrativo - no que se refere à legalidade do acto administrativo de concessão do subsídio - como a jurisdição com poderes de controlo financeiro - no que se refere ao julgamento do prejuízo sofrido por motivos de uma aplicação errónea ou incorrecta do subsídio -, têm competências importantes neste domínio.

De qualquer modo, importa implementar uma regulamentação em matéria de subsídios que possa garantir os princípios de publicidade, concorrência e objectividade na concessão do subsídio e, simultaneamente, em matéria de igualdade de acesso ao subsídio, de definição dos casos em que se justifica a concessão de ajudas públicas, de criação de um registo geral de ajudas que registe os subsídios concedidos e a identidade dos beneficiários, de simplificação dos correspondentes documentos comprovativos e de simplificação e harmonização dos processos de reposição de quantias por motivos de aplicação incorrecta dos fundos do subsídio, procedimento esse que deve sempre ter lugar no âmbito do contencioso administrativo.

- O controlo das fundações.

Num dos últimos encontros do *Fórum Galicia de Estudios Sociales*, o professor Rodríguez-Arana salientou que "a legislação galega foi pioneira no que respeita à garantia do controlo das fundações". Com efeito, a Lei de Organismos Públicos e Empresas de 1996 cita, como princípios de informação sobre o regime jurídico das fundações, os princípios de controlo, publicidade, concorrência, mérito e capacidade.

A ética pública também deve, por conseguinte, estender-se à gestão dos fundos públicos levada a cabo pelas fundações. Este assunto tem vindo a adquirir uma importância crescente, pelo que não deveria ser esquecido pela nova regulamentação *ad hoc*. A este respeito, deve ter-se em conta que, apesar de se poder defender o modelo da fundação como um sistema eficaz em determinados sectores da actividade administrativa, a referida eficácia não deve ignorar nem a sujeição ao princípio da legalidade, nem a possibilidade de controlo jurisdicional financeiro como consequência da gestão de fundos de natureza pública por parte de tais fundações.

#### **7.4 Outras considerações: a desejável promulgação de um código de ética do gestor público e a possível criação de uma Agência de Ética Pública**

Às considerações que foram apresentadas até agora, acrescentaremos mais duas últimas que também são de *lege ferenda* como as anteriores: a desejável promulgação de um código de ética do gestor público e a possível criação de uma Agência de Ética Pública.

Pode-se apresentar o argumento de que as referidas promulgação e criação não são de todo necessárias e que é melhor deixar as coisas como estão, pois são mais que suficientes as respostas que o nosso actual sistema jurídico oferece contra o fenómeno da corrupção.

No entanto, e apesar desta afirmação ser pertinente - devemos acrescentar, tal como já foi referido, que nestes casos jurídicos os instrumentos processuais específicos da jurisdição de controlo financeiro contra o referido fenómeno adquirem uma especial preponderância -, devemos reconhecer que todo e qualquer esforço em benefício da ética pública e de uma gestão correcta dos fundos públicos deve ser sempre, a nosso ver, devidamente, apoiado.

Tendo em conta o objectivo anterior, o estabelecimento de normas de conduta orientadas para uma gestão de fundos públicos legalmente correcta e, do mesmo modo, para uma gestão eficiente, transparente e honesta dos referidos fundos, deveria tornar-se realidade.

Assim, a criação de um organismo, com a participação de todas as Administrações Públicas ou com competência em todo o território da Uni-

ão Europeia<sup>96</sup>, encarregado de velar pela aplicação de princípios tais como os de objectividade, respeito pelo interesse geral, legalidade, eficiência, austeridade, honestidade, transparência e responsabilidade na gestão pública, com tudo o que isto implica no quotidiano do trabalho administrativo, na formação de funcionários públicos e, em suma, na implementação de uma nova "cultura administrativa", deve passar a ser uma realidade. E, mais importante ainda, como se tem verificado noutros países que dispõem de organismos dessa natureza, pode tratar-se de um eficiente mecanismo de prevenção de condutas geradoras de corrupção e de uma eficiente colaboração com instrumentos processuais tais como o do julgamento de contas<sup>97</sup>.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De entre o que foi dito até agora, duas considerações merecem ser destacadas a título de conclusão: por um lado, a importância de uma jurisdição de controlo financeiro num Estado de Direito, tendo em conta a importância da sua missão que consiste em velar pela gestão correcta dos fundos da colectividade e, por outro, os princípios que devem reger a referida gestão pública e que podem resumir-se aos princípios de eficácia, objectividade, responsabilidade, transparência e honestidade, a princípios sobre os quais deveriam assentar a modernização das Administrações Públicas e o controlo financeiro das mesmas.

---

<sup>96</sup> É significativo o facto da União Europeia estar a pensar na possibilidade de criar um Gabinete de Fiscalização Europeu para lutar contra a corrupção na gestão dos fundos comunitários. Deste modo, e de acordo com o chamado "Comité de Peritos Independentes", também denominado "grupo de sábios", criado pelo Parlamento Europeu, deveria ser criado o referido Gabinete no prazo máximo de um ano. Esse gabinete actuaria em coordenação com os Tribunais e a polícia de cada Estado-membro, devendo os próprios Estados-membros criar um serviço especializado no combate contra as fraudes orçamentais comunitárias. Cf. a este respeito, o diário *El País*, de 11 de Setembro de 1999.

<sup>97</sup> As várias funções atribuídas a Agências de Ética Pública, como as dos Estados Unidos e do Reino Unido, podem resumir-se como se segue:

- Competências regulamentares, tais como a elaboração de códigos de ética.
- Declarações de patrimónios e rendimentos de altos cargos.
- Formação de funcionários e organização de cursos e congressos nacionais e internacionais.
- Avaliação de políticas públicas em matéria de subsídios e contratos.
- Colaboração com o Ministério Público e os Serviços Nacionais de Auditoria, através da comunicação dos factos que sejam da competência destas instituições.
- Aconselhamento a pessoas e entidades que denunciam casos de corrupção.
- Velar pelo cumprimento da regulamentação sobre incompatibilidades, antes e depois da atribuição de determinados cargos públicos.

## **8.1 A importância da jurisdição com poderes de controlo financeiro no Estado social e democrático de Direito**

O estudo já realizado sobre os instrumentos específicos da jurisdição de controlo financeiro utilizados para combater a corrupção põe em relevo a importância da referida jurisdição no Estado Social e democrático de Direito concebido pela nossa Constituição.

E esta importância é dupla: em primeiro lugar, pela garantia que supõe para o direito dos cidadãos de exigir, nos termos do disposto no nº 2 do artigo 31 do *Texto fundamental*, que a despesa pública se faça de acordo com uma atribuição equitativa dos recursos públicos e que a sua execução e programação cumpram os critérios de eficácia e economia e, em segundo lugar, pela garantia que supõe para a obtenção de uma gestão dos fundos públicos objectiva, eficaz, transparente e sujeita à legalidade orçamental e financeira.

## **8.2 Os princípios de eficácia, objectividade, responsabilidade, transparência e honestidade como princípios regeadores da gestão pública e como bases da modernização das Administrações Públicas e do controlo financeiro das mesmas**

Para terminar também importa insistir numa ideia, reconhecida pela doutrina, segundo a qual, no próximo século, as várias Administrações Públicas serão uma das fontes do diferencial competitivo entre os países. Pois, o facto de não dispor de uma Administração moderna e eficaz pode ter um custo elevado não só em termos de competitividade e de capacidade de governação, como também em termos de liderança e de credibilidade social.

Do nosso ponto de vista, esta modernização das Administrações Públicas passa necessariamente por uma gestão pública ética que se articula com os seguintes objectivos, entre outros:

1. Garantir o pleno exercício dos direitos dos cidadãos.
2. Servir objectivamente os interesses gerais, com sujeição plena à Lei e ao Direito.

3. Promover a execução da despesa pública de acordo com a lei orçamental e com critérios de eficácia, eficiência e economia, assegurando a chamada "justiça social da despesa pública".
4. Fomentar a participação dos cidadãos nos assuntos públicos.
5. Contribuir para a implementação de uma nova cultura administrativa, assente na ética pública, na qual os funcionários públicos não monopolizam o poder, agem única e exclusivamente para servir o cidadão e desempenham as suas funções de acordo com o princípio da austeridade<sup>98</sup>.

E será precisamente nessa nova cultura administrativa que os princípios éticos aceites durante muitos anos poderão ser ultrapassados e melhorados pelo chamado "progresso ético". Deste modo, como o afirma o professor Nieto de Alba<sup>99</sup>, os valores da primeira geração da gestão e do controlo - objectividade e eficácia - complementaram-se com os valores da segunda geração - responsabilidade, participação, profissionalismo e independência - como consequência do progresso científico e técnico, pelo que os novos gestores não só terão de se envolver activamente nos processos de inovação, como também deverão observar os novos valores da terceira geração - criatividade, aprendizagem, consenso e integração - mediante a assunção de responsabilidades éticas.

Em suma, e como o demonstra um estudo recente elaborado pelo Fundo Monetário Internacional sobre "A corrupção no mundo"<sup>100</sup>, a luta contra a corrupção deve ter como base as seguintes recomendações:

- "Tolerância zero" em relação à referida corrupção por parte dos líderes políticos.

---

<sup>98</sup> No âmbito da chamada "cultura de austeridade" desenvolveram-se no nosso país, a partir de 1997, acções estratégicas, tais como o Plano de Optimização do património imobiliário da Administração do Estado, o Plano de Austeridade na gestão dos recursos públicos e no domínio das despesas correntes em bens e serviços, e o Programa de aquisições públicas.

<sup>99</sup> NIETO DE ALBA, U.: *Gestión económica y globalización*, op. cit., p. 44.

<sup>100</sup> O citado estudo, publicado na revista *Staff Papers* e no diário *El Mundo*, de 30 de Abril de 1999, p. 8, refere-se ao "índice de percepção da corrupção", segundo o qual a Dinamarca obteve o menor índice, de acordo com uma pontuação de 0 a 10. A Espanha passou de 4,31 pontos em 1996 para 6,10 pontos em 1998, o que lhe permitiu passar do posto 32 para o posto 23, registando assim um progresso maior que nos países analisados pelo Fundo Monetário Internacional.

- Redução e maior transparência nas regulamentações discricionárias que favorecem a própria corrupção.
- Aumento dos salários do Sector Público e incentivos para que os funcionários promovam os comportamentos honestos.
- Busca de uma solução para o financiamento dos partidos políticos.
- Existência de mecanismos de fiscalização pública, como a jurisdição de controlo financeiro que deve continuar a desempenhar um papel de primeira importância.

Neste contexto da fiscalização da gestão pública, e pretendemos com isto concluir, o controlo e a responsabilidade devem ser sempre expressões do princípio democrático e conceitos interactivos, reforçados pelo valor supremo da justiça - no nosso caso, o da justiça financeira - e, é claro, pela independência do Poder Judicial, porque, como dizia o eminente constitucionalista Karl Loewenstein<sup>101</sup>, "a independência dos juizes no exercício das suas funções... e a sua liberdade relativamente a todo o tipo de interferência de qualquer outro detentor do poder é a pedra final do edifício do estado democrático e constitucional de Direito".

---

<sup>101</sup>. LOEWENSTEIN, K.: *Teoria de la Constitución*, Barcelona, 1964.



## EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS\*

*Por: Jorge Andrade da Silva\*\**

---

\* Este trabalho foi elaborado com o único objectivo de servir de guia ao autor em palestra que proferiu no Tribunal de Contas, em Novembro de 1999, integrada numa acção de formação. É com essa estrita dimensão que deve ser considerado. Por outro lado, esclarece-se que para essa palestra foram-lhe indicados os seguintes temas:

- a) Características específicas das empreitadas executadas por preço global, por série de preços e por percentagem.
- b) Qual a repercussão ao nível da norma de controlo de custos da opção por um destes tipos de empreitada?
- c) Quais os aspectos essenciais a considerar, por parte do dono da obra, para a selecção do tipo de empreitada a levar a efeito?
- d) Razão subjacente à exigência expressa no nº 2 do artº 39º do Decreto-lei nº 59/99, de 2 de Março. (nota do autor)

\*\* Advogado



# I

## TIPOS DE EMPREITADAS

### SEGUNDO O SISTEMA DE FIXAÇÃO DO PREÇO

#### 1.

Antes de entrar no tema que me foi proposto, e para o seu enquadramento, parece-me pertinente uma muito ligeira abordagem das forma por que se manifesta a Administração Pública e o relevante papel que nesse campo tem a figura jurídico-administrativa do contrato e, de um modo especial, o contrato de empreitada de obras públicas.

As peçoas colectivas públicas, como ensinou o Prof. Marcello Caetano, são as que, *criadas por acto do Poder público, existem para a prossecução de interesses públicos e exercem em nome próprio poderes de autoridade*<sup>1</sup>. Esse Poder, o Poder Legislativo, define os fins de interesse público que a cada uma cabe realizar (atribuições) e que, aliás, limitam e condicionam o exercício dos poderes (competência) conferidos por lei para esse fim (princípio da especialidade).

A actividade desenvolvida pelas peçoas colectivas públicas na realização desses objectivos de interesse público, considerada na sua globalidade, forma a Administração Pública, e o conjunto dos poderes que para isso lhes são conferidos constitui o Poder Administrativo.

Várias são as formas por que se revela o exercício do Poder Administrativo, certo sendo que essas formas, ao longo do tempo, não têm mantido a mesma relevância relativa.

A actividade da Administração Pública desenvolve-se, desde logo, através da emanação de normas jurídicas que, assim, de modo geral e abstracto, esclareçam e viabilizem a forma e o sentido da realização concreta dos comandos legais. São os regulamentos.

Essa actividade, por outro lado, exerce-se na tarefa de dar aplicação aos comandos legais e regulamentares, através da actuação concreta materializada na prática de actos administrativos, isto é, mediante declarações de vontade voluntárias, unilaterais e imperativas, emitidas no exercício do seu poder de autoridade e destinadas a definir juridicamente situações concretas e individualizadas, com as quais a entidade que exerce o poder administrativo impõe a sua vontade, independentemente de prévia apreciação jurisdicional dessa conduta. E esta unilateralidade da imposição do acto não é prejudicada pelo dever de audiência prévia dos interessados, pois que

---

<sup>1</sup> *Manual de Direito Administrativo*, I, 10 edição, pág. 184.

esta se traduz numa tramitação processual tendente à formação da vontade da entidade administrativa que, todavia, decide, só por si, a prática do acto e o seu conteúdo, sendo seu exclusivo autor.

Acresce que, na fase executiva desses actos, a Administração Pública goza sempre do privilégio da execução prévia e da inerente presunção de legalidade da sua actividade, o que faz com que os administrados, salvo os casos de suspensão judicial da sua eficácia, tenham que acatar e cumprir os comandos dali decorrentes, independentemente de, *a posteriori*, poderem impugnar a sua validade legal.

Mas, se é certo que, predominantemente, a Administração Pública realiza as suas atribuições através da tomada de decisões unilaterais que impõe aos administrados, isto é, mediante a prática de actos administrativos, casos há em que, para isso, cria condições para obter a colaboração voluntária, ainda que interessada, dos particulares, no sentido de, com ela, prosseguir a realização de um objectivo de interesse público concreto e previamente individualizado. Como disse, nestes casos a colaboração dos particulares com a Administração não é desinteressada, no sentido de que se estabelece uma relação jurídica produto de um acordo de vontades, caracterizada pela existência de direitos e deveres recíprocos e mesmo, ainda que não na totalidade, sinalagmáticos. Enfim, nestes casos a Administração lança mão do contrato. Este tipo de actuação, que, portanto, pressupõe um encontro de vontades com recíproca vinculação, é cada vez mais frequente na actividade administrativa pública, aumentando a sua utilização na proporção directa do alargamento constante do campo de intervenção da Administração Pública. Hoje em dia, a sua utilização é tão frequente que há mesmo quem pretenda privilegiá-la em prejuízo da forma tradicional de exercício da actividade administrativa pública, isto é, da prática de actos administrativos unilaterais e executivos. Como refere Esteves de Oliveira<sup>2</sup>, até tempos relativamente recentes o contrato administrativo fez figura de “*parente pobre*” da ciência do Direito Administrativo, voltada quase exclusivamente para o acto administrativo. E, efectivamente, lenta e difícil foi a evolução da teorização do contrato administrativo que, como se sabe, *começou por não existir*, ou, melhor, por ser considerada uma jurídica inconciliável com o direito público, que o mesmo é dizer, com a soberania do Estado. O certo é que a evolução do mundo jurídico evidenciou que, em bom e muito importante número, as tarefas públicas seriam melhor desempenhadas mediante a obtenção de uma colaboração dos particulares obtida por processos aliciantes. Acontece mesmo que, em muitos casos, só por esta via essas

---

<sup>2</sup> *Direito Administrativo*, I, pág. 633.

tarefas podiam ser executadas. Por isso, e por outras complexas razões, a impossibilidade de autosuficiência da Administração Pública cada vez se tornou mais evidente, o que levou ao incremento do recurso a soluções de tipo contratual e mesmo à amplificação da latitude em que essas soluções seriam admissíveis no mundo jurídico-administrativo.

Longo foi o caminho percorrido desde o Artº 815º do Código Administrativo - que no seu # 2º considerava, *unicamente*, contratos administrativos os de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas, de concessão de serviço público, de fornecimento contínuo e de prestação de serviços – até ao Artº 9º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais que, consagrando a orientação que desde há muito se vinha defendendo<sup>3</sup>, além do conceito objectivo de contrato administrativo, procede a uma enumeração exemplificativa desses contratos.

O Código do Procedimento Administrativo, que no seu Artº 178º estatui de modo idêntico, no Artº 179º, veio, pela primeira vez, declarar, de modo expreso, que o contrato administrativo é um meio normal e autónomo de exercício do Poder Administrativo. Portanto, um instrumento jurídico que pode ser utilizado sempre que necessário, sem que tenha de existir disposição legal que especialmente o permita, bastando que nenhuma exista a proibi-lo ou que isso não resulte da natureza das relações a estabelecer. Com a introdução deste regime, assume particular pertinência a afirmação de Sérvulo Correia, a propósito do Artº 9º do E.T.A.F.: *virou-se - esperamos que definitivamente – uma página muito importante para a dinâmica do Direito Administrativo português*<sup>4</sup>.

De qualquer modo, e tal como sucede com a prática de actos administrativos, a celebração de contratos administrativos tem de confinar-se sempre aos limites do já referido princípio da especialidade.

## 2.

Sobre toda a polémica que, no decorrer do percurso contra a tipificação, se gerou acerca da identificação dos contratos administrativos no direito português, o certo é que o contrato de empreitada de obras públicas foi, e porventura continua a ser, o mais típico dos contratos administrativos; é um dos poucos que sempre foi considerado como administrativo em termos substanciais e legais e mesmo aquele que mais atenção tem merecido do Poder Legislativo. De tal modo assim é que, durante muitíssimo

---

<sup>3</sup> Cfr., v.g., Prof. Freitas do Amaral, *A Utilização do Domínio Público pelos Particulares*, 1965.

<sup>4</sup> *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, pág. 135.

tempo, era praticamente o único com regime próprio, sendo a esse regime que se socorria como regulamentação base dos demais contratos administrativos. O que, de resto, mereceu reparos da doutrina, por se não tratar de um regime geral ou comum dos contratos administrativos<sup>5</sup>.

Hoje, além do mais, existe o regime jurídico da realização de despesas públicas e da contratação pública, estabelecido pelo Decreto-lei nº 197/99, de 8 de Junho, o que, constituindo uma visível evolução unificadora já expressamente reconhecida no relatório preambular do diploma legal que o antecedeu – o Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março -, não traduz ainda a solução que parece desejável e por muitos defendida: a existência de um Código do Contrato Administrativo.

### 3.

Apesar de, como antes disse, a empreitada de obras públicas traduzir um acordo de *colaboração livre* do empreiteiro com o dono da obra na realização do interesse público que com esta se procura realizar, também antes salientei que se trata de uma *colaboração interessada*, pois que é devida ao empreiteiro uma justa remuneração pelo facto de ter colocado ao serviço desse interesse público a sua organização empresarial. Se assim não sucedesse, tratar-se-ia, de facto, de uma individual sobrecarga do custo da obra sobre um determinado contribuinte, quando é certo que, em função da natureza pública desse interesse, deve ser suportado pela generalidade dos cidadãos de acordo com o sistema fiscal vigente. Por outro lado, a verdade é que, numa empreitada de obra pública, quanto maior garantia de pagamento de preço justo houver, maior será a concorrência à sua execução e, conseqüentemente, maiores serão as possibilidades de ser executada nas melhores condições técnicas e de preço e, portanto, em melhores condições será satisfeito o interesse público que a determinou.

Aliás, este aspecto é de tal forma importante que determina o princípio da estabilidade da *cláusula de remuneração*, no sentido de que se garante ao empreiteiro a sua inalterabilidade, para menos, até à integral execução do contrato, escapando, assim, do âmbito de incidência dos poderes de alteração unilateral do contrato que o dono da obra detém. De resto, se assim não fosse, dificilmente a Administração arranjará quem consigo contratasse e, conseqüentemente, colaborasse. Poderá mesmo dizer-se que um preço injusto ou economicamente irrealista constitui um incentivo à execução fraudulenta da obra ou, pelo menos, um grave risco da sua não

---

<sup>5</sup> Prof. Fausto Quadros, *Formação do Contrato Administrativo*, Revista da Ordem dos Advogados, 1987, III, pág. 713.

conclusão com base no contrato celebrado. São muitos os exemplos das empreitadas abandonadas por se basearem em propostas irrealistas.

Este contrato de empreitada de obras públicas é, pois, um contrato oneroso, implicando que à prestação do empreiteiro corresponda uma contraprestação do dono da obra de equivalente valor, o pagamento de um preço previamente ajustado, que, assim, é elemento essencial do contrato. De tal modo que há quem entenda<sup>6</sup> que sem ele o contrato é inexistente.

#### 4.

Tenho conduzido esta exposição no pressuposto de que a obra pública vai ser realizada com base num contrato de empreitada, o que, sendo a via normal, não tem necessariamente de suceder. Com efeito, a Administração Pública, para além da empreitada, tem ao seu dispor um outro instrumento legal de execução da obra, a *administração directa* e, além desses, o meio de execução indirecta que é a *concessão de obra pública*. Naquele caso, também designado por *régie simples*<sup>7</sup>, a obra é executada apenas com meios materiais e humanos obtidos pelo dono da obra, que exclusiva e directamente dirige a execução e administra aqueles meios de produção. É um sistema a que a lei sempre colocou muitas reservas consubstanciadas designadamente nos rigorosos condicionalismos à sua utilização, como que desconfiando da capacidade e sentido empresarial dos organismos e funcionários públicos<sup>8</sup>. O artigo 6º do Decreto-Lei nº 390/82, de 17 de Setembro estabelecia os casos em que, para as autarquias locais, era admitida a realização de obras por administração directa: obras de pequeno valor, inferior ao limite para isso estabelecido pelo órgão deliberativo, ou de valor superior desde que por este órgão autorizadas, obras urgentes ou obras para cuja adjudicação os concursos tenham ficado desertos. Aquele preceito foi revogado pelo Artigo 207º do DL nº 197/99, de 8 de Junho, que, porém, nada dispõe sobre a administração directa. Custa a admitir que isso represente a abolição pura e simples desse meio de realização de obras públicas, especialmente daquelas que, pelo seu diminuto volume ou urgência, podem ser directa e imediatamente realizadas pela respectiva entidade pública.

A verdade, porém, é que a realização de obras por administração directa pressupõe a existência de estruturas, equipamentos e meios humanos que hoje em dia, mesmo na administração local, vão rareando. Ao invés, em vários domínios assiste-se à intensificação da transferência para a ex-

---

<sup>6</sup> Gaston Jéze, *Droit Administratif*, II, pág. 633.

<sup>7</sup> Cfr. Prof. Marcello Caetano, *Manual cit.*, II, 9ª edição, pág. 980.

<sup>8</sup> Cfr. Prof. Marcello Caetano, *ob. e loc. cit.*

ploração por entidades privadas de serviços públicos tradicionalmente objecto da gestão pública directa, o que é feito com base em contratos de concessão.

## 5.

Cingindo-nos, pois, ao contrato de empreitada de obras públicas, importa registar que o preço a pagar ao empreiteiro deverá estar logo determinado no momento da celebração do contrato ou, se essa determinação for relegada para um momento posterior, deverá, nesse caso, estar fixado o critério com base no qual esse preço será determinado.

Ora, conforme esses critérios de fixação do preço, existem várias modalidades de empreitadas de obras públicas, sendo tradicional no nosso país adoptar as seguintes: *por preço global, por série de preços e por percentagem*. Isto, após o Decreto-lei nº 48.871, de 19 de Fevereiro de 1969, já que até aí apenas existiam a empreitada por preço global e a então designada empreitada *por medição*.

### 5.1

O sistema de fixação do preço por *forfait* cedo se transformou, ao lado da concorrência, num princípio fundamental da contratação de empreitadas de obras públicas.

Parece ter sido uma lei belga de 1846 que, pela primeira vez, o adoptou, com a consideração de que não bastava que a Administração fosse obrigada a recorrer à concorrência e à publicidade para obter preços favoráveis, sendo igualmente necessário que os empreiteiros corressem os riscos das perdas, da mesma forma que colhiam o benefício dos ganhos, não podendo a Administração derrogar condições que sobre essa matéria constem dos cadernos de encargos.

Porém, cedo se entendeu que este sistema da prévia fixação do preço da empreitada não podia ser utilizado em toda a sua rigidez, draconianamente, sendo necessário *humanizá-lo* com o reconhecimento de certas medidas correctivas do preço em determinadas condições, designadamente nas seguintes:

- erros da Administração na elaboração dos mapas das quantidades de trabalhos;
- revisão de preços decorrente de factores de ordem económica;
- revisão das bases contratuais afectadas por factos extraordinários imprevistos ou de força maior;

- rectificação de erros materiais de cálculo;
- maior onerosidade dos trabalhos ou maior dificuldade da sua execução em consequência de elementos errados fornecidos pelo dono da obra.

Este esforço humanizador do sistema *forfait* nem sempre foi bem entendido em França, designadamente pela entidade guardiã da legalidade das despesas públicas, o Tribunal de Contas, avesso a soluções apenas fundadas em critérios de equidade.

O certo é que, por acção da doutrina e da jurisprudência, o sistema tem evoluído progressivamente no sentido da garantia de que o equilíbrio financeiro do contrato não será prejudicado por acto do dono da obra praticado no exercício do seus *poderes exorbitantes*. O que, tentando corresponder a situações de equidade, constitui um indispensável factor para o incremento da concorrência nos procedimentos de adjudicação.

Como disse, a utilização do processo de contratação de obras pelo sistema de *forfait* constituía um princípio fundamental na contratação de obras públicas, pois implicava um apertado controlo de realização de despesas públicas com obras, só podendo ser afastado nos casos que implicassem a execução de trabalhos complexos, ou cuja execução exigisse a aplicação de novas técnicas, ou ainda naqueles em que, pela sua natureza ou urgência, era necessário iniciar a execução antes de serem conhecidas todas as condições em que iria decorrer, por ser muito difícil ou impossível a sua prévia definição.

## 5.2

Esta última é a modalidade de empreitada que o Decreto de 9 de Maio de 1906 – *Cláusulas e Condições Gerais das Empreitadas de Obras Públicas* – designava por empreitada *por preço único* e que desde o Decreto-Lei n.º 48.871, de 19 de Fevereiro de 1969, vem sendo designada como empreitada por *preço global*, também conhecida como empreitada por *preço fixo, a corpo, ou per avisionem*. Ocorre quando o seu preço é previamente determinado para todos os trabalhos a executar ou, como refere o Art.º 9º do R.J.E.O.P.<sup>9</sup>, é aquela em que o *montante da remuneração correspondente à realização de todos os trabalhos necessários para a execução da obra ou parte da obra objecto do contrato é previamente fixado*. As quantidades e

---

<sup>9</sup> Os preceitos citados sem referência de origem pertencem ao Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que aprovou o Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas (R.J.E.O.P.).

espécies de trabalhos e o preço global da obra ficam determinados *ab initio*.

Assim, salvo o caso de ocorrerem trabalhos a mais determinados pela necessidade de suprir omissões ou corrigir erros do projecto, ou o acréscimo ou supressão de trabalhos decorrentes de alterações ao projecto unilateralmente impostos pelo dono da obra, para a determinação do preço não são necessárias operações ulteriores de medição ou de cálculo. Estas operações poderão existir - e existirão - tão somente para a determinação dos quantitativos que vão sendo pagos ao empreiteiro em função do volume de obra que vai executando (Art<sup>os</sup> 17<sup>o</sup>, 202<sup>o</sup> e seguintes).

Daqui decorre que neste tipo do contrato de empreitada o risco do dono da obra é reduzido ao mínimo, já que se o contrato for executado nos exactos termos em que foi previsto - e salvo o regime legal da revisão de preços ou decorrente da alteração das circunstâncias legalmente atendível - o preço do contrato não sofre modificação, ainda que, a final, se venha a verificar que o preço foi calculado por defeito pelo empreiteiro e a obra, realmente, lhe tenha custado mais do que o montante que previra, e propôs. A transferência deste risco para o empreiteiro constituiu exactamente o objectivo que determinou a opção pela empreitada por preço global.

Mas isso também implica que, como ficou ressaltado, se, sem culpa do empreiteiro, as condições contratadas para a execução da obra sofrerem alterações, designadamente por introdução de modificações ao projecto pelo dono da obra ou para suprir erros ou omissões daquele, e se daí decorrer a necessidade de o empreiteiro executar obras a mais relativamente às previstas, obviamente que o dono da obra terá que suportar o encargo dessas obras e pagar o seu preço ao empreiteiro, assim se restabelecendo o equilíbrio financeiro do contrato.

Neste caso, e na medida em que isso suceder, saem frustradas as expectativas de preço pré-fixado inerentes à empreitada por preço global.

Por isso mesmo, sempre se entendeu que este tipo de empreitada só devia ser utilizado quando fosse possível prever com pequena margem de erro as espécies e as quantidades de trabalhos e de mão-de-obra necessários para executar a obra.

Adiante voltarei a abordar neste assunto.

### 5.3

A empreitada é por série de preços, como dispõe o Art<sup>o</sup>. 18<sup>o</sup>, quando a remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executadas. Trata-se, como já referi, de uma

modalidade que o regime anterior ao Decreto-Lei nº 48 871 designava como empreitada por medida, em que, em princípio, só os preços unitários são objecto de forfait e por isso de concorrência, o que implica, portanto, para a determinação do preço final da obra, operações de medição das quantidades de trabalhos executados em cada uma das espécies previstas numa lista para isso especialmente elaborada, a lista dos preços unitários (Art.º 22º). Assim, há, para este efeito, dois elementos essenciais: por um lado, as espécies de trabalhos a executar (aterro, escavações, demolições, pintura, etc.); por outro, os preços unitários previstos para cada uma dessas espécies de trabalhos.

Como há preços para cada uma dessas espécies de trabalhos, diz-se que a empreitada é *por série de preços*. Por outro lado, porque o preço final só é conhecido após a conclusão da obra através do produto da aplicação dessas séries de preços às quantidades de trabalhos efectivamente realizados, determinadas através de medição, também se lhe chama empreitada *por medição*.

Nesta, pois, diferentemente do que se passa com a empreitada por preço global, a lista dos preços unitários não se destina apenas à determinação dos pagamentos parciais a efectuar mensalmente ao empreiteiro ao longo da execução da obra, nem mesmo a sua utilidade se limita à determinação de trabalhos ordenados para além dos previstos de espécie contemplada no contrato, antes se destina à própria determinação do preço final e total a cujo recebimento o empreiteiro tem direito.

É, pois, uma modalidade de empreitada que oferece muito maiores riscos para o dono da obra que a empreitada por preço global, diminuindo, conseqüentemente, os riscos do empreiteiro. Com efeito, a parte aleatória da proposta do empreiteiro restringe-se, neste caso, aos quantitativos dos preços unitários propostos, enquanto que as restantes contingências relativas às espécies e quantidades de trabalhos a executar correm por conta e risco exclusivos do dono da obra. Daí que a indeterminação do preço subsista até à conclusão da empreitada, sendo, portanto, muito mais difícil controlar previamente o valor do encargo total e final da obra.

#### 5.4

Ainda no que respeita aos tipos de empreitada segundo os critérios de fixação do respectivo preço, a doutrina francesa costumava também referir a empreitada *por listas de preços* ou *por unidade de medida*, em que o contrato determina as quantidades do trabalho a executar (no que se distin-

gue da empreitada *por série de preços*) e a série de preços correspondente a cada espécie de trabalhos (no que poderá eventualmente distinguir-se da empreitada *por preço global* em que essa série não é elemento conceitual). *As séries de preços são catálogos em que cada espécie de trabalho é altamente avaliada. A negociação entre a Administração e o empreiteiro versará sobre os abatimentos que deverão sofrer os preços de série: reduzi-los 10%, 20%, 30%, etc. Executado o trabalho, serão apresentadas memórias em que se recapitulará os trabalhos executados com a indicação, para cada um, do preço constante da série*<sup>10</sup>.

A mesma doutrina refere ainda a modalidade de *empreitada em régie*, aplicável em contratos que tinham por objecto a execução de trabalhos de pouco valor e em que o respectivo preço era determinado no fim da empreitada através de uma estimativa dos materiais incorporados e mão de obra aplicada, para os quais as associações profissionais do sector (dos empreiteiros, dos arquitectos, etc.) periodicamente estabeleciam preços unitários que incluíam o lucro do empreiteiro<sup>11</sup>.

São tipos de empreitada que não tiveram consagração legal no nosso país.

## 5.5

Uma última modalidade de empreitada prevê a nossa lei: a empreitada *por percentagem*, que em França era designada por *despesas controladas*. O projecto do Decreto-Lei nº 48 871 chamava-lhe *empreitada por administração indirecta*, justificando essa designação pelo facto de, por um lado, estabelecer distinção com a administração directa, em que a organização empresarial do empreiteiro não intervém porque, como já aqui referi, é o dono da obra quem, directamente, administra todos os meios de produção: materiais, mão-de-obra, etc.; por outro, por ser o adjudicante quem, nesta modalidade, administra a realização dos trabalhos e controla as respectivas despesas. Essa designação não foi a adoptada quer naquele diploma legal, quer nos que lhe sucederam. E, na verdade, quer a designação de empreitada *por percentagem* como a de *por despesas controladas* parecem ser mais adequadas por, a meu ver, traduzirem mais objectivamente o respectivo regime.

Nesta modalidade, a retribuição do empreiteiro traduz-se no reembolso das despesas por ele feitas em mão-de-obra, materiais, transportes, estabelecimentos, seguros, depreciação do equipamento, taxas acessórias e demais encargos de produção, a que acresce uma percentagem sobre esse valor

---

<sup>10</sup> Laubadère, *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, I, pág.40

<sup>11</sup> Laubadère, *ob.e loc. cit.*

previamente convencionada e que se destina a cobrir os encargos administrativos e ao lucro do empreiteiro. Refere o Prof. Marcello Caetano que esta constitui uma modalidade próxima da administração directa (a que por isso se chama às vezes "régie interessada") que se aplica sobretudo no decurso de uma empreitada em execução para a realização de alguma obra não prevista no caderno de encargos. Os trabalhos, neste caso, são feitos pelo empreiteiro, por conta e ordem de uma pessoa colectiva de direito público à qual são facturados, pelo custo, os materiais, a mão-de-obra, o uso das máquinas, utensílios, energia e tudo o mais necessário à execução dos trabalhos, desde que os dispêndios sejam feitos com o acordo do dono da obra – que acompanhará todos os processos de aquisição de materiais e execução da obra, sugerindo ou impondo o que for necessário para se obterem melhores condições - tudo acrescido da percentagem estipulada no caderno de encargos para despesas de administração e remuneração do empreiteiro<sup>12</sup>.

Na verdade, o caderno de encargos e o contrato devem fixar essa percentagem, sendo o contrato nulo se não contiver essa especificação (Art<sup>os</sup> 41º e 139º, nº1, f) e nº 2). O que bem se entende, pois, a tal não suceder, na altura da celebração do contrato não seria conhecido o seu preço, nem mesmo, sequer, o critério da sua fixação. Por essa mesma razão, deverão ser fixados no contrato, com a mesma cominação para a respectiva omissão, a percentagem destinada a cobrir as depreciações dos utensílios e máquinas e o quantitativo destinado aos encargos com a instalação dos estaleiros, que assim se considera definitivamente fixada (Artº 139º, nº1, g) e nº 2).

Não obstante o regime que caracteriza este tipo de empreitada, não se pode dizer que é uma figura incompatível com a submissão da respectiva adjudicação à concorrência. Essa concorrência, incidirá, como decorre do que ficou dito, sobre a percentagem para despesas de administração e lucros do empreiteiro, para depreciação do equipamento e montante necessário para a instalação dos estaleiros.

---

<sup>12</sup> *Manual cit.*, II, pág. 983.

## II

### OS VÁRIOS TIPOS DE EMPREITADAS PREVISTOS E O REGIME LEGAL DE CONTROLO DE CUSTOS

#### 6.

Além do mais, o regime jurídico das empreitadas de obras públicas actualmente vigente, pretendeu, agora de modo directo e declarado, introduzir medidas tendentes ao controlo dos custos das empreitadas (artigos 45º e 46º).

Já ficou referido que os vários tipos de empreitada, pela sua própria natureza e pelo respectivo regime jurídico, implicam riscos diversos para o dono da obra quanto ao preço final desta. Daí que a possibilidade de opção por cada um desses tipos - tema a abordar seguidamente -, já tenha implícita a ideia de maior ou menor controlo do custo da obra respectiva.

Por isso se pode dizer que já nos regimes jurídicos que precederam o actualmente vigente havia controlo de custos, que era realizado por várias vias, de entre as quais refiro:

- através dos condicionamentos a que a lei subordinava a opção do dono da obra por cada um daqueles tipos de empreitada;
- através da imposição legal à entidade adjudicante de apertadas regras a observar quanto à escolha da modalidade do procedimento de adjudicação;
- através da imposição de um limite máximo ao valor dos trabalhos a mais, etc..

#### 7.

O actual regime jurídico, para além de, mormente na sua versão original, introduzir expedientes que indirectamente visavam esse objectivo - de entre os quais avultava o apertado condicionalismo imposto ao recurso à empreitada por série de preços, pelo revogado nº 2 do Artº 18º - criou nos artigos 45º e 46º um muito rigoroso regime de controlo directo dos custos das empreitadas, *o que implica uma restrição muito significativa da possibilidade de execução de trabalhos que envolvam aumento de custos resultantes, designadamente, de trabalhos a mais e erros ou omissões do projecto, instituindo-se mecanismos de controlo das condições em que tais trabalhos possam ser autorizados*, como diz o relatório preambular do diploma legal.

Saliento que não constitui novidade a fixação de um limite ao valor dos trabalhos a mais, o que o artigo 27º-A do Decreto-Lei nº 235/86 já fazia, preceito este introduzido pelo Decreto-Lei nº 320/90, de 15 de Outubro, transpondo a alínea d) do nº3 do artigo 5º da Directiva comunitária e que o Decreto-Lei nº 405/93 manteve no seu artigo 26º. Só que, por um lado, estes preceitos estabeleciam esse limite em 50% do valor da adjudicação, hoje reduzido a metade daquela percentagem; por outro, aquele limite, no domínio da vigência do Decreto-Lei nº 235/86, de 18 de Agosto, apenas era aplicado às empreitadas submetidas à concorrência comunitária, passando a ter aplicação genérica com o Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, que precedeu o diploma actualmente vigente. Finalmente, por outro lado, o actual regime de controlo de custos não se limita à imposição de um limite aos trabalhos a mais, aliás, e como referi, agora reduzido a metade da percentagem anterior, pois estabelece outras medidas de entre as quais se salienta: em caso de valores inferiores àquela percentagem mas superior a 15%, a necessidade de a autorização se fundamentar em estudo da autoria de entidade externa e independente; a efectivação de inspecções anuais; o regular acompanhamento por parte do Instituto dos Mercados das Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI); a obrigação de os donos das obras enviarem ao IMOPPI relatórios justificativos dos custos acrescidos das obras e, de um modo geral, uma orientação claramente dirigida a restringir a aplicação do tipo de empreitada por série de preços; a obrigação do IMOPPI de, semestralmente, enviar ao Ministério das Finanças *um relatório fundamentado sobre a aplicação das medidas de controlo de custos referidos no artigo 45º.*

Os preceitos referidos visam, não directamente uma redução dos custos das empreitadas, mas antes o controlo efectivo das despesas que implicam, por forma a aproximá-las, tanto quanto é razoavelmente exigível, do que foi previsto. Por outro lado, por esta via, procura-se não frustrar os objectivos pretendidos com o regime de aplicação das várias modalidades de procedimento de adjudicação e não subverter as regras da concorrência que lhes estão imanentes. Por isso, a lei estabelece o referido limite máximo para o valor das obras a mais.

Importa preservar a correspondência entre o procedimento concursal de adjudicação e o contrato, só assim se credibilizando e justificando a própria utilização dessa forma de encontrar o co-contraente do dono da obra. A propósito da relevância daquela correspondência socorro-me do ensinamento de Paulo Otero: *há aqui, por tudo isto, um verdadeiro princípio geral de identidade entre o objecto material do contrato de empreitada e o objecto material do concurso público que está subjacente ao procedi-*

mento prévio à celebração do respectivo contrato<sup>13</sup>. A salvaguarda daqueles valores não se limita à necessidade de o objecto do contrato respeitar o que foi submetido ao concurso, impondo-se que essa correspondência se mantenha em limites razoáveis mesmo no processo executivo da empreitada, sob pena de se negar as próprias bases do procedimento adjudicativo.

Poderá dizer-se que o limite quantitativo àquele poder de alteração do contrato, sob o ponto de vista do interesse público, impõe-se ainda para que constitua incentivo ou mesmo determinante para que a preparação e estudo da obra se efectuem com todo o rigor possível.

Enfim, não faz efectivamente sentido, que, por deficiência de previsão ou de estudo, ou mesmo por razões imprevisíveis, uma obra possa ser ampliada ou alterada ilimitadamente no seu volume de trabalhos e mesmo na sua concepção à sombra do mesmo contrato. Como ficou dito, isso seria, por um lado, a negação dos objectivos que determinaram o regime jurídico de aplicação do respectivo procedimento de adjudicação legalmente imposto e, por outro, designadamente no caso da empreitada por preço global, seria trair as razões e frustrar os objectivos que levaram à opção por este tipo de empreitada.

## 8.

Questão a resolver é a de saber se, para averiguar se o limite máximo de trabalhos a mais permitido foi atingido, devem levar-se em linha de conta apenas os trabalhos a mais, ou se deve atender-se ao resultado do cômputo dos trabalhos a mais com os trabalhos a menos.

Se, como resulta do relatório preambular do diploma legal, a preocupação do regime é a de evitar o *aumento dos custos dos trabalhos*, parece dever ser decisivo que esses custos reais não ultrapassem os 25% do valor do contrato. E, assim, esse custo real é o que resulta da compensação dos trabalhos a mais com os trabalhos a menos. Aliás, na empreitada por série de preços, o volume dos trabalhos é, por definição, um factor aleatório, portanto, modalidade em que mais facilmente podem ocorrer trabalhos a menos e trabalhos a mais. E esta parece ser a solução que mais se harmoniza com a necessidade de reduzir ao mínimo os inconvenientes e as perturbações que, necessariamente, advirão para a execução da empreitada inicial da sua suspensão ou do enxerto nela de outra ou outras empreitadas em decorrência da ultrapassagem do limite máximo legal.

---

<sup>13</sup> *Estabilidade Contratual, Modificação Unilateral e Equilíbrio Financeiro em Contrato de Empreitada de Obras Públicas*, Revista da Ordem dos Advogados, 56º, III, pág. 922.

## 9.

Quanto ao âmbito dos trabalhos a mais que contam para aferição daquele limite, afigura-se-me que, como refere o nº1 do Artº 45º e resulta do relatório preambular do diploma legal, os trabalhos a mais ali abrangidos são todos os trabalhos que vão além dos previstos no contrato e elementos que o integram, independentemente de serem ou não de espécie prevista, de esses trabalhos serem decorrentes de circunstância imprevista e mesmo imprevisível, de erros ou omissões do projecto, de alterações unilateralmente ordenadas pelo dono da obra, de alterações propostas pelo empreiteiro e por aqueles aceites, de custos acrescidos por incumprimento pelo dono da obra de disposições legais ou regulamentares. Só assim parece viabilizar-se a satisfação dos objectivos visados com as medidas de controlo dos custos das obras.

## 10.

Do exposto resulta que, como já atrás tive oportunidade de dizer, sob o ponto de vista da possibilidade de controlo de custos, os três referidos tipos de empreitada não oferecem as mesmas possibilidades.

E essas possibilidades não podem deixar de constituir, numa perspectiva de despesas públicas, critério de aferição das suas vantagens e desvantagens.

Analisemos, pois, cada um desses tipos de empreitada, sob este prisma.

### 10.1

Ficou também dito que a modalidade de empreitada *por preço global*, obviamente que sob ponto de vista do preço, é, claramente, a mais favorável ao dono da obra, que, com ela, fica, em princípio, defendido das vicissitudes por que os vários elementos de produção eventualmente passem (salvo o que resultar da aplicação do regime legal de *revisão de preços* ou de *revisão por alteração das circunstâncias* - Artºs 195º e 197º), como também não verá o preço afectado em consequência de erros de cálculo que o empreiteiro porventura tenha cometido sobre as reais dimensões da obra ou das dificuldades de execução desta (salvo, num e noutro caso, por razões que lhe não sejam imputáveis - Artºs 14º e 15º-, erros ou omissões do projecto - Artº 37º -, maior onerosidade por facto do dono da obra -196º-, etc.).

Sem embargo, em resultado daquelas ressalvas, só em princípio o preço final corresponde ao fixado logo no momento da celebração do contrato.

Com efeito, se, perante qualquer circunstância superveniente, essa rigidez se mantivesse, sobre o empreiteiro iriam recair as consequências de factos a que era alheio e, portanto, lhe não podem ser imputados, podendo mesmo acontecer ficarem a dever-se exclusivamente à imprudência, imprevidência, discricionariedade senão mesmo ao livre arbítrio do dono da obra, o que adulteraria certamente, por forma grave, o equilíbrio económico do contrato e levaria a um injusto locupletamento do dono da obra à custa do empreiteiro. Este deixaria de ser um *colaborador* da Administração Pública na realização do interesse público que a obra visa satisfazer para se tornar num *contribuinte* exclusivo desse encargo, certo sendo, de resto, que o empreiteiro pode até nem ter a nacionalidade do dono da obra...

Assim, como ficou referido, não seria justo fazer recair no empreiteiro as consequências económicas de erros de concepção ou de medição do dono da obra, de anormais alterações das circunstâncias em que o contrato foi celebrado ou de alterações que o dono da obra, após a celebração do contrato, entenda introduzir no projecto ou no conteúdo das prestações a que o empreiteiro está contratualmente obrigado.

Porque, nessas circunstâncias, o aumento de encargos vai recair sobre o dono da obra, também aqui se põe o problema do controlo dos custos, com vista a evitar os inconvenientes antes referidos.

O que se pode dizer, comparativamente com as duas outras modalidades – por série de preços e por percentagem –, é que esta é a que mais viabiliza uma aproximação entre o preço do contrato e o preço final. Ponto é que os projectos e os seus elementos componentes sejam elaborados com o necessário rigor que, de resto, deve ocorrer em toda a preparação do processo, sob pena de a adjudicação assentar em bases irreais ou em pressupostos errados.

A tal ponto este aspecto é importante que, como adiante vou referir, nos regimes anteriores recomendava-se que esta modalidade só deveria ser adoptada quando fosse possível conhecer bem todos esses pressupostos, apenas se admitindo uma pequena margem de erro.

## 10.2

Não é o que sucede com a modalidade de empreitada *por série de preços*. Nesta, por definição, o preço resulta da aplicação dos preços unitários previstos para cada espécie de trabalhos às quantidades desses trabalhos efectivamente executadas. O que significa que o preço total só a final é

conhecido, pela razão simples que só a final se conhecem as quantidades e espécies dos trabalhos realizados.

Na data do contrato, ao certo só se sabe quanto se vai pagar por cada unidade de medida de cada uma dessas espécies de trabalhos.

Por isso mesmo, parece que, em rigor, não poderá falar-se em *trabalhos a mais* neste tipo de empreitada, pela razão simples de que se trata de uma modalidade aplicável exactamente quando, na altura da celebração do contrato, se não sabe nem sequer em grau aproximado que (quantos e quais) trabalhos irão ser executados.

Quererá isto dizer que se trata de uma despesa incontrolável? Trata-se apenas de um despesa de montante *ab initio* indeterminado. Mas estimável, ainda que com um grau de incerteza mais acentuado. Sem embargo, esse controlo é possível, ainda que menos fácil e, porventura, menos eficaz.

Nos termos do Artº 19º, o contrato tem de prever as quantidades e as espécies de trabalhos, sendo com base nessa previsão que se vai estimar quanto se vai gastar. E é só com referência ao valor assim encontrado que é possível, neste tipo de empreitada, aplicar o conceito de *trabalhos a mais*. Como de facto acontece no próprio diploma legal, que inclui o preceito relativo à *execução de trabalhos a mais* no capítulo das *disposições comuns às empreitadas por preço global e por série de preços* (Artº 26º). Certo sendo que o nº1 do Artº 45º se reporta, em primeiro lugar, aos trabalhos a mais previstos no Artº 26º. Finalmente, porque no contrato tem de figurar *o valor da adjudicação*, isto é, o preço (al. e) do nº1 do Artº 118º), o valor do contrato será o valor estimado dos trabalhos face às quantidades e espécies previstas e à aplicação dos preços unitários propostos pelo adjudicatário.

Sobre este valor se irá proceder ao controlo dos custos.

Porém, aqui chegados, parece legítimo questionar sobre se, sob este ponto de vista, existe grande diferença entre este tipo de empreitada e o da empreitada *por preço global*. Dir-se-á que o regime é praticamente o mesmo, pois em ambos os casos a empreitada está submetida ao mesmo regime de controlo.

É certo que, como disse, só deve ser utilizado este último se à partida são conhecidas as quantidades e espécies de trabalhos a executar. Todavia, sendo o regime de ambas, neste aspecto, comum, poderá porventura afirmar-se que talvez o dono da obra se sinta mais inclinado a utilizar o sistema de *série de preços*, que lhe dá menos preocupação de rigor no seu estudo e, porventura, mais maleabilidade na adaptação da execução às várias vicissitudes do respectivo processo. Mas também se

pode dizer que, em termos práticos e face ao apertado limite máximo do valor dos trabalhos a mais, ainda quando à situação for adequado o tipo da *série de preços*, o dono da obra se sentirá na necessidade de empregar um maior rigor no estudo e preparação da adjudicação, por forma a evitar ultrapassar aquele limite. E este argumento vale sempre, independentemente do tipo de empreitada.

### 10.3

Quanto à empreitada por percentagem, do respectivo regime ressalta que o risco do empreiteiro fica particularmente reduzido, pois não terá mesmo que temer uma eventual flutuação dos preços dos elementos de produção, ainda que inferior ao que a lei considera de revisão obrigatória. Os únicos factores de natureza aleatória, aliás em grau muito menor que nas modalidades anteriores, são os das percentagens estipuladas para despesas de administração e lucro, para depreciação do equipamento e das quantias fixadas para instalação dos estaleiros. Não há, pois, razão para se aplicar nesta modalidade de empreitada o regime da revisão obrigatória dos preços. O grande inconveniente que se lhe tem apontado é o de não incentivar o empreiteiro ao desenvolvimento célere do processo executivo da obra, como resultado daquela segurança de que disfruta relativamente às oscilações dos custos de produção.

Por outro lado, se, como disse, no tipo de empreitada *por série de preços*, o controlo da despesa é mais difícil que na empreitada *por preço global*, na empreitada por percentagem essa dificuldade é ainda maior. Com efeito, quase tudo é incerto relativamente aos factores determinantes do preço. Quanto a isso, e à partida, quase nada se sabe, já que certa é apenas a percentagem contratada para encargos da administração e lucro do empreiteiro. Ora, como proporção que é da despesa total, não é a percentagem que esclarece a despesa, mas esta que esclarece o valor em que aquela se vai traduzir em concreto.

O que quer dizer que o montante da despesa só a final é conhecido. Outra coisa, de resto, não resulta do Artº 40º que define o *custo dos trabalhos* como a soma dos custos dos factores de produção. Por isso mesmo é que este tipo de empreitada só é adoptado para a realização de obras de diminuto valor ou para obra de muito grande valor. Por isso mesmo, também, a lei rodeou o recurso a este tipo de empreitada de especiais condicionamentos que previnam os riscos que encerra em termos de controlo das despesas. Parece significativo, para este efeito, que no Artº 42º se não imponha a aplicação a este tipo de empreitada do Artº 26º, referente aos tra-

balhos a mais. Certamente porque, nesta modalidade de empreitada, é ainda mais difícil falar, com propriedade, em *trabalhos a mais*.

Porém, nos termos do disposto na alínea d) do nº1 do Artº 139º, do título contratual deve constar a *especificação dos trabalhos que constituem o objecto do contrato* e bem assim *o valor máximo dos trabalhos a realizar*, sendo mesmo nulo o contrato que não contiver essa especificação. É apenas relativamente àquela especificação que se poderá falar em *trabalhos a mais* e é com referência àquele valor máximo que deve proceder-se ao controlo dos custos, nos termos do Artº 45º.

### III ASPECTOS A CONSIDERAR NA OPÇÃO POR UM DOS TIPOS DE EMPREITADA

#### 11.

Conhecidos que são os tipos legais de empreitada quanto à forma de determinação de preço, face ao regime jurídico de cada um deles, às características da obra a realizar e às condições dessa realização, a entidade adjudicante há-de, necessariamente, escolher o tipo cujo regime mais adequado seja às características da obra.

O que implica, obrigatoriamente, um rigoroso estudo da obra e do local e das esperadas condições em que vai ser realizada e uma cuidadosa elaboração do projecto e do caderno de encargos respectivos.

De tal modo este momento e aquelas diligências são determinantes da forma como vai decorrer o processo executivo da obra, que já houve quem se manifestasse no sentido de que o R.J.E.O.P. deveria igualmente contemplar e disciplinar o problema da responsabilidade dos projectistas.

Não me parece que tenha de ser assim e mesmo que assim deva ser.

Essa responsabilidade é decorrente de um contrato de prestação de serviços celebrado com o projectista em princípio pela entidade adjudicante, com disciplina própria no Direito Civil (Artºs 1154º a 1156º) e, apesar do seu objecto ser a elaboração de um projecto de obra pública, não parece que desse facto resulte especificidade que lhe retire aquela característica contratual e exija disciplina especial. E muito menos num diploma de direito público, como é o do R.J.E.O.P.. Em todo o caso, de algum modo se entende aquela pretensão. Com efeito, se o actual diploma legal entendeu abarcar no seu âmbito o contrato de subempreitada, pode pretender-se que nada obstará a que igualmente incluisse o contrato com os projectistas.

O que no meu ponto de vista se pode dizer, é que para mal já basta um.

## 12.

Exactamente porque a opção por um destes tipos de empreitada subentende aqueles estudos e cuidados, aliás também determinados pela preocupação de rigor na realização de despesas públicas, é que a lei não tem deixado à inteira discricionariedade da entidade adjudicante a escolha do tipo de empreitada.

Nos regimes legais que se têm sucedido no tempo, tem-se verificado uma evolução não muito regular nesse aspecto.

Já o Decreto-Lei nº 48.871 estabelecia que só poderão ser contratadas por preço global as obras relativamente às quais seja possível calcular, sobre o projecto, com pequena margem de erro, os custos dos materiais e mão-de-obra a empregar (Artº 5º), assim se ordenando que, quando se admitisse possível uma margem de erro significativa, se optasse pela empreitada por série de preços.

Aliás, o artigo seguinte (6º) determinava que as características da obra e as condições técnicas da sua execução deviam ser definidas com a maior precisão, o que significa que, também quando essa precisão não fosse possível, se deveria optar pela modalidade da empreitada por série de preços, exactamente por este tipo ser especialmente vocacionado para os casos em que se desconhecem; com razoável rigor, as quantidades ou as espécies de trabalhos a executar.

O Decreto-Lei nº 235/86 manteve e até apurou esse regime, pois estabelecia (Artº 8º) que só poderão ser contratadas por preço global as obras cujos projectos permitam determinar, com pequena probabilidade de erro, a natureza e as quantidades dos trabalhos a executar e os custos dos materiais e da mão-de-obra. Por outro lado, ao que dispunha o Artº 6º do diploma legal anterior, acrescentava que o dono da obra, além daquelas indicações, deveria apresentar mapa de trabalhos, tão próximo quanto possível das quantidades a executar...(Artº 9º).

Com o Decreto-Lei nº 405/93 começa assistir-se a um afastamento relativamente ao que até aí vigorara. O Artº 8º já não refere que, para adoptar a modalidade de empreitada, é necessário que os projectos permitam determinar com pequena probabilidade de erro a natureza e as quantidades de trabalhos a executar; por seu turno, no Artº 9º, deixou de referir que as medições constantes do mapa a apresentar fossem tão próximas quanto possível das quantidades a executar.

Quer uma quer outra medidas, por si só, podiam ser e foram interpretadas no sentido da exigência de um maior rigor na preparação e elaboração dos elementos a patentear nos concursos, por forma a que só se submetessem a adjudicação de empreitada por preço global os projectos em que fosse diminuto o risco da não correspondência da previsão com a realidade, assim se reduzindo as possibilidades de trabalhos adicionais ao contrato por imprevistos, portanto, abrindo o campo de aplicação da modalidade de empreitada por série de preços.

O actual diploma legal, designadamente na versão original do artigo 18º, materializava uma inversão total de orientação: já não se exigia, para que se optasse pela empreitada *por preço global*, que as características da obra, as condições técnicas da sua execução e as quantidades de trabalhos fossem definidas pelo dono da obra com a *maior precisão*, mas apenas com a *maior precisão possível* (Artº 10º).

O incentivo à escolha deste tipo de empreitada era acompanhado por um novo e importante obstáculo à adopção da modalidade de empreitada por série de preços: nos termos do nº 2 daquele artigo 18º, a adopção desse tipo de empreitada dependia de autorização prévia dada por despacho ministerial. Por outro lado, no respeitante aos trabalhos de esgotos e demolições não há agora lugar para preceito correspondente ao artigo 37º do Decreto-Lei nº 405/93, com alguma história no regime jurídico das empreitadas de obras públicas, que estabelecia:

*Quaisquer esgotos ou demolições de obras, que houver necessidade de fazer e que não tenham sido previstos no contrato serão executados pelo empreiteiro em regime de série de preços unitários, se outro não for acordado.*

Este preceito já divergia do que o antecedeu, aprovado pelo Decreto-lei nº 235/86, pois, ao contrário deste, que impunha *sempre* o regime da série de preços, aquele expressamente admitia que se convencionasse um regime diferente do que estabelecia.

O actual regime, pura e simplesmente eliminou o preceito, mais uma vez restringindo o recurso à modalidade da série de preços.

Poderá pretender-se que, embora se entenda esta orientação de obstaculizar o recurso à modalidade de empreitada por série de preços como forma indirecta de controlar os custos das empreitadas, tal via pode revelar-se pouco consentânea com a orientação restritiva dos trabalhos a mais, já que o recurso mais generalizado e porventura menos cuidadoso à modalidade de empreitada por preço global aumenta, necessariamente, os riscos de trabalhos a mais, o que significa que, aos incentivos para o recurso a

essa modalidade, deveria corresponder uma maior abertura legal no regime dos trabalhos a mais. Mas, também se poderá dizer que por essa forma se provoca e exige um maior cuidado e rigor no estudo e preparação das obras a adjudicar.

E este é, certamente, o objectivo legal.

E a tudo isto deve a entidade adjudicante atender na opção por determinado tipo de empreitada.

### 13.

No que diz respeito à empreitada por percentagem, o Decreto-Lei nº 48.871 não estabelecia especial regime restritivo quanto à utilização desta modalidade de empreitada, e o nº 6 do seu Artº 22º até estabelecia mesmo que, se houvesse acordo entre as partes, os trabalhos ordenados a mais relativamente aos previstos no caderno de encargos poderiam ser executados em regime de percentagem. Este regime passou ao diploma legal que àquele sucedeu, o Decreto-Lei nº 235/86, mas já não foi adoptado pelo Artº 26º Decreto-Lei nº 405/93. Neste diploma legal, não só aquela disposição não existe, como foi introduzido um novo nº 2 ao Artº 41º, nos termos do qual o recurso a esta modalidade de empreitada *dependerá, em todos os casos, de prévia autorização, devidamente fundamentada, do ministro respectivo.*

É o regime hoje vigente contido no nº 2 do Artº 39º.

Trata-se, pois, de uma modalidade que só em casos excepcionais e devidamente ponderados pode ser utilizada, com o apontado condicionalismo - autorização prévia do ministro respectivo - quanto às obras da Administração Central, e do órgão deliberativo, quanto às obras das Administração Local.

Adiante votarei a este assunto.

### 14.

Sobre a questão de saber se os erros ou omissões do projecto são admissíveis em qualquer dos tipos legais de empreitada atrás referidos, parece que a questão tem alguma coisa a ver com as considerações feitas sobre a admissibilidade da existência de trabalhos a mais.

Tanto na empreitada por preço global, como na empreitada por série de preços, a sua adjudicação terá sempre por base um projecto e um caderno de encargos geralmente elaborados pelo dono da obra (Artº 62º). Um e outro destinam-se a definir a obra, *incluindo a sua localização, a natureza e o volume dos trabalhos...a caracterização do terreno, o traçado geral e*

*os pormenores construtivos...as cláusulas jurídicas e técnicas, gerais e especiais*, que hão-de determinar o clausulado do contrato e a sua execução.

Ora, se o contrato tem sempre de assentar num projecto que daquele fará parte integrante (Artº 117º), em princípio podem sempre verificar-se erros ou omissões nesse projecto.

O que sucede é que, na empreitada por *preço global*, tais erros e omissões terão de ser sempre considerados como deficiências na elaboração desse projecto, enquanto que na empreitada por série de preços as omissões poderão ser uma ocorrência natural, prevista e, por isso mesmo, determinante da opção por esse tipo de empreitada. É óbvio que isso não exclui a possibilidade da verificação de erros ou omissões produto da deficiente elaboração do projecto (por exemplo, resultado de pressupostos errados obtidos pelo projectista ou que lhe foram fornecidos pelo dono da obra). Todavia isso tem a ver com a causa dos erros ou omissões e não concretamente com possibilidade da sua ocorrência.

Quanto à empreitada por percentagem, como pode não existir projecto (alínea b) do nº 1 do artigo 139º), a questão só teria pertinência se tal projecto existisse ou então, em qualquer caso, com referência à especificação dos trabalhos que obrigatoriamente consta do contrato, sob pena de nulidade deste (nº 2), o que poderá não constituir grande ponto de referência para este efeito, tudo dependendo do grau dessa especificação. Mas, parece que, mesmo nesta hipótese, a questão não tem grande relevância prática, já que o preço, sempre e em qualquer circunstância, será o somatório das despesas feitas e autorizadas e a aplicação da percentagem contratada para encargos de administração e lucros do empreiteiro.

Portanto, neste tipo de empreitada, obviamente que não havendo projecto não pode, com rigor, falar-se em erros do projecto. Portanto, esses erros e os consequentes trabalhos de correcção só têm interesse em termos de controlo da despesa prevista, controlo esse que tem como elemento de aferição o montante da despesa autorizada, isto é *o valor máximo dos trabalhos a realizar* (artigo 139º, nº 1, d) e nº 2) e outras condições constantes da autorização.

IV  
O N° 2 ART° 39°

15.

Estabelece o n° 2 do artigo 39°:

*O recurso à modalidade prevista no número anterior dependerá, quando for o caso, de prévio despacho de autorização, devidamente fundamentado, do ministro respectivo.*

Já atrás me referi a esta disposição que constitui uma inovação do Decreto-Lei n° 405/93. O preceito correspondente nos diplomas legais que o precederam apenas continha o n°1 que dá a noção de empreitada por percentagem.

Parece-me clara a intenção do legislador de restringir a utilização deste tipo de empreitada a casos excepcionais, expressamente como tal reconhecidos, caso a caso, pela entidade tutelar que previamente a autorizará. E dados os apontados inconvenientes deste tipo de empreitada, no despacho que autoriza a sua utilização deverá expor-se as razões de excepção pelas quais se entendeu que essa seria a melhor forma de satisfazer o interesse público. O que significa que a opção por esse tipo de empreitada terá de assentar em razões ponderosas reveladas por um criterioso e rigoroso estudo da obra a realizar e de todos os factores inerentes a essa realização e àquele interesse público.

A autorização ministerial revela-se, pois, um apertado controlo à oportunidade da utilização deste tipo de empreitada e às condições dessa utilização. De tal modo que, se já era muito pouco utilizado, mais raramente o será de futuro. Assim, o despacho ministerial não só decide sobre essa autorização concedendo-a se considerar ocorrerem os pressupostos justificativos dessa opção, como também deve estabelecer as respectivas condições, designadamente quanto ao limite da despesa a efectuar e condições de pagamento do preço, o que, nos termos do disposto nas alíneas d) e h) do n° 1 do artigo 139°, como já vimos, terá de figurar no contrato .

Porque a lei exige aquela autorização ministerial já se pôs em dúvida que este tipo de empreitada fosse utilizável pelas autarquias locais, cujas obras não dependem de autorização ministerial. Creio que a dúvida não tem razão de ser: a autorização deve, nesse caso, ser dada pelo órgão deliberativo.

Porto, Novembro de 1999

(Jorge Andrade da Silva

---

# DOCUMENTOS



**PALAVRAS PROFERIDAS PELO  
CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS  
NO ACTO DE POSSE DO DIRECTOR-GERAL  
E DOS SUBDIRECTORES-GERAIS DA SEDE E DOS SERVIÇOS  
DE APOIO REGIONAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS\***

---

\* Auditório do Tribunal de Contas, 18 de Janeiro de 2000.



Senhor Vice-Presidente e Senhores Conselheiros,

Senhores Procuradores-Gerais Adjuntos,

Senhores Dirigentes e Funcionários

Minhas Senhoras e Meus Senhores

1. Antes de tudo os meus agradecimentos pela vossa presença de V. Exas. enchendo este auditório numa manifestação clara não só da grande importância desta cerimónia como do muito apreço que vos merece os ora empossados.

A entrada em vigor no passado dia 1 de Dezembro do Estatuto Orgânico dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas e da portaria com os respectivos quadros de pessoal justificam este primeiro acto de implementação: a posse do Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas, Senhora Subdirectora-Geral da Sede e Senhores Subdirectores-Gerais das Secções Regionais dos Açores e da Madeira.

É particularmente significativo que a posse destes dirigentes seja também o primeiro grande acto de gestão do Tribunal de Contas precisamente no dealbar do século XXI.

Daí a solenidade desta cerimónia.

Sem renegar a gloriosa história desta instituição, que acabou de celebrar com dignidade o centésimo quinquagésimo aniversário da sua criação com a actual designação, antes pelo contrário assumindo-a, pode dizer-se que esta cerimónia sublinha a entrada do Tribunal de Contas na era da modernidade do controlo financeiro externo.

2. Com efeito não bastava para tanto que o legislador de 97 tivesse atribuído ao Tribunal de Contas as mais amplas competências nesta matéria.  
Competências cujo alcance pode essencialmente ser esquematizado nos seguintes pontos:

- sujeição não só à sua jurisdição como aos seus poderes no controlo financeiro de todas as entidades do sector público administrativo do Estado, incluindo os seus órgãos de soberania ;
- sujeição apenas aos seus poderes de controlo financeiro do sector empresarial público central, regional e local ;
- controlo financeiro não só de legalidade como de boa gestão financeira na perspectiva da economia, eficácia e eficiência, bem como da fiabilidade dos órgãos de controlo interno ;
- controlo financeiro através de auditorias de qualquer tipo ou natureza em qualquer momento por iniciativa própria ;
- efectivação jurisdicional de responsabilidades financeiras reintegratórias ou sancionatórias;

3. Consciente da complexidade de tamanhas tarefas o legislador de 97 impôs como **traves mestras** dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas:

- a constituição de um corpo especial de fiscalização e controlo, integrando carreiras **altamente qualificadas** de auditor, consultor e técnico verificador com estatutos remuneratórios atractivos;
- a constituição de unidades de apoio técnico **segundo as competências** de cada secção e dentro destas segundo **áreas especializadas**.

O Governo desincumbiu-se desta missão através do D.L. nº 440/99, de 2 de Novembro e da Portaria 1100/99 de 21 de Dezembro que fixou o quadro de pessoal da Direcção-Geral.

Os regimes normativos das instituições são bons não pela sua qualidade abstracta mas, sobretudo, pela sua implementação no terreno e pela eficácia do seu funcionamento.

Nesta sociedade da informação intensiva, em que o cidadão contribuinte e os grupos de interesse sociais e económicos exigem cada vez

mais do Estado a boa aplicação dos dinheiros públicos, as instituições de controlo financeiro externo têm de se actualizar permanentemente e mostrar a sua eficácia para reforço do regime democrático.

A eficácia do controlo financeiro passa necessariamente pela credibilidade perante os organismos auditados e a opinião pública dos relatórios de auditoria produzidos.

Credibilidade que há-de assentar firmemente no rigor e objectividade, essencialidade e independência técnica das observações, conclusões e recomendações formuladas com oportunidade pelos auditores e no seu grau de aceitação pelos organismos ou serviços auditados.

Tal desiderato só será alcançado com recursos humanos altamente qualificados e mobilizados para as tarefas de controlo financeiro.

Controlo financeiro que não pode ser encarado por auditores e auditados com um contra-poder relativamente às entidades dos sectores público administrativo e empresarial do Estado, mas antes como um contributo indispensável à correcção da sua actuação segundo critérios de legalidade e boa gestão financeira.

#### 4. Senhor Director-Geral e Senhores Subdirectores-Gerais

São pois estes os parâmetros fundamentais que hão-de determinar o exercício concreto dos cargos em que acabam de ser empossados.

Desde logo na implementação do D.L. nº 440/99 e no preenchimento dos novos quadros da Direcção-Geral.

Deverá ter-se sempre presente que sem prejuízo da natural dependência hierárquica do Director-Geral e da superintendência do Presidente, **os Serviços de Apoio** existem para assegurar o eficaz exercício das competências do Tribunal, de quem dependem funcionalmente.

Aquele diploma representa a ruptura com o regime tradicional de recrutamento dos técnicos superiores e técnicos da Direcção-Geral.

Anteriormente estes técnicos eram recrutados por concurso externo em regra, dentre recém saídos das instituições de ensino superior, a quem era ministrada pela Direcção-Geral formação inicial e permanente.

As mais das vezes sem experiência directa da administração pública foram lançados para acções de fiscalização numa realidade que só conheciam teoricamente e do exterior.

Na década de noventa, com a iniciação e implementação sistemática das auditorias, foram eles, e não só, que asseguraram a sua realização com sucesso aceitável.

5. O legislador inverteu agora essa filosofia e preconizou para o recrutamento de auditores e consultores não só a exigência de licenciatura adequada mas também nove anos de serviço **exterior à Direcção-Geral** em carreiras de controlo interno ou da carreira técnica superior do sector público administrativo ou empresarial do Estado ou nove anos de serviço como técnico verificador superior **no interior** da Direcção-Geral.

Se usarmos a linguagem das empresas de auditoria, teremos que o corpo especial será constituído por auditores juniores e auditores seniores, para além dos dirigentes e chefias operativas.

Para justamente aproveitar a experiência adquirida pelos técnicos superiores classificados de Muito Bom, que com nove anos ou mais de serviço exercem funções no âmbito dos serviços operativos de fiscalização prévia e auditoria ou de consultadoria de apoio a auditorias, o legislador previu a sua transição para auditores ou consultores seniores.

Os técnicos superiores que transitarem para o corpo especial como técnicos verificadores, bem como os demais, terão a sua oportunidade de ingressarem na carreira de auditor e consultor pela via do concurso.

Como todas as reformas profundas das instituições, esta também terá gerado descontentes e desadaptados.

Para compensar estas possíveis consequências, está em vias de ser apresentado em Conselho de Ministros um diploma com o regime excepcional e transitório de reforma antecipada dos funcionários da D.G.T.C..

6. São quatro as grandes linhas de força da actuação de V. Exa., Senhor Director-Geral com a coadjuvação dos Senhores Subdirectores-Gerais,

na implementação do D.L. nº 440/99, se possível com a seguinte ordem de prioridades:

- elaboração da lista nominativa que há-de consubstanciar as transições e integrações nas carreiras e no quadro da Direcção-Geral do Tribunal de Contas ;
- elaboração do Regulamento Interno sobre a competência material, organização e funcionamento dos departamentos técnico-operativos e instrumentais da Direcção-Geral ;
- propor as chefias desses departamentos e respectivos coadjuvantes;
- proceder à abertura de concursos para preenchimento das vagas de auditores, consultores e técnicos-verificadores do corpo especial para integral preenchimento do respectivo quadro.

É óbvio que por imperativo além do mais do eficaz exercício das competências do Tribunal, as nomeações das chefias dos departamentos operativos serão precedidas da audição dos juizes a que ficarão affectos.

De igual modo e pela mesma razão, para além do preceituado na lei, o regulamento interno daqueles departamentos há-de respeitar o programa trienal de fiscalização e controlo, as áreas de responsabilidade dos juizes bem como, as linhas de organização e funcionamento emergentes dos regulamentos internos já aprovados.

## 7. Minhas Senhoras e Meus Senhores

As biografias pessoais e profissionais dos empossados são conhecidas de todos e foram publicadas em anexo no Diário da República aos despachos de nomeação.

Mencioná-las-ei por isso apenas nos seus traços essenciais, para justificar a sua nomeação para tão elevados cargos.

Em relação ao Senhor Director-Geral, Dr. José Tavares não posso deixar de vincar que estamos em presença de um dos mais destacados dirigentes do Tribunal de Contas moderno.

Não obstante ter tomado posse em Setembro de 1995 como Juiz Conselheiro, após concurso público em que se guindou aos lugares cimeiros, aceitou continuar a desempenhar o cargo de Director-Geral quer com o anterior Presidente quer com o actual.

E sempre com a maior proficiência e lealdade, acumulando com as funções de agente de ligação para as relações internacionais que já anteriormente à nomeação como Director-Geral vinha a desempenhar.

Quer no País quer no estrangeiro, no âmbito das Organizações Internacionais ou das relações bilaterais com Instituições Superiores de Controlo congéneres, o prestígio do Tribunal de Contas muito deve à sua actividade, competência e profissionalismo.

Dou, neste acto público testemunho do meu apreço e reconhecimento por ter aceite continuar à frente da Direcção-Geral, e espero convictamente que com a equipa que acaba de ser empossada leve com êxito a bom porto as enormes tarefas de que está incumbida.

No que concerne à Senhora Subdirectora-Geral, Dr<sup>a</sup> Helena Lopes, a sua nomeação é o reconhecimento de todo o importantíssimo trabalho que vem desenvolvendo em tão elevado cargo, destacarei a sua importante participação no grupo de trabalho que elaborou os projectos dos diplomas legais que ora se vão implementar, e o seu desempenho eficiente na gestão e formação dos recursos humanos da Direcção-Geral. Tudo a confirmar a sua carreira brilhante de técnica superior, iniciada nesta casa em 1981 e a sua acção como Contadora-Chefe na Contadoria Geral do Visto.

O Dr. José Emídio Gonçalves, agora empossado como Subdirector-Geral da Secção Regional da Madeira é um técnico superior de carreira bem firmada e reconhecidamente competente.

Ingressando naquela Secção Regional em 1998 como consultor jurídico, desempenhou as funções de Contador-Chefe de 1991 a 1995 antes de ser nomeado Contador-Geral, cargo que vinha a desempenhar.

A sua reconhecida competência, bom relacionamento pessoal e conhecimento pormenorizado da Secção Regional e da Região Autónoma da Madeira, justificam plenamente a sua nomeação como Subdirector-Geral.

Quanto ao Senhor Subdirector-Geral da Secção Regional dos Açores, Dr. Fernando Manuel Flor de Lima, o seu currículo evidencia com suficiência a justeza da sua nomeação.

Quer como técnico superior do Gabinete Técnico da Presidência do Governo Regional, onde desde 1979 subiu todos os escalões até assessor principal, quer como assessor principal da Secção Regional do Tribunal de Contas desde 1996 onde desempenhou o cargo de Contador-Chefe do Visto, sempre demonstrou a maior competência e trato pessoal digno de realce, do maior relevo para a sua nomeação para o cargo em que acaba de ser empossado.

Foram ouvidos e deram a sua anuência para estas duas nomeações, os Senhores Conselheiros Pestana de Gouveia e Faustino de Sousa, juizes das respectivas Secções Regionais, a quem publicamente agradeço a colaboração.

Resta-me desejar as maiores felicidades e sucessos aos empossados.



**PALAVRAS PROFERIDAS PELO  
DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS  
NO ACTO DA SUA POSSE\***

---

\* Auditório do Tribunal de Contas, 18 de Janeiro de 2000.



Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

Senhor Conselheiro Vice-Presidente

Senhores Conselheiros

Senhores Procuradores-Gerais Adjuntos

Senhores Dirigentes e Funcionários

Minhas Senhoras e Meus Senhores

A decisão de Vossa Excelência, Senhor Conselheiro Presidente, de me reconduzir no cargo de Director-Geral do Tribunal de Contas e as palavras amigas que, generosamente, quis dirigir-me, não podem deixar de me sensibilizar profundamente, por representarem o reconhecimento de que, durante estes anos, procurei desempenhar com **dedicação, espírito de serviço e total lealdade** as funções em que agora se dignou novamente empossar-me.

Recebo estas palavras com enorme satisfação, mas também como um forte incentivo para o futuro.

Vossa Excelência e esta Casa, onde vivi a maior parte da minha vida profissional, poderão **continuar a contar** com a maior dedicação e espírito de serviço que puder dar.

Quis Vossa Excelência que, comigo, também tomassem posse os Senhores Subdirectores-Gerais, acto que para mim se reveste de alto significado, pois com todos eles, embora anteriormente em diferentes funções, criei, até hoje, excelentes relações de trabalho e pessoais, que, estou certo, serão reforçadas no futuro, formando uma equipa coesa e construtiva.

Está agora reunida a condição primeira para levar por diante, nomeadamente, a aplicação das disposições contidas no Decreto-Lei nº 440/99, de 2 de Novembro, com todas as tarefas a que Vossa Excelência fez referência.

Neste momento, devo dizer que estão já em fase adiantada os trabalhos relativos à elaboração do *projecto de regulamento de organização e funcionamento dos Serviços de Apoio*, que também há-de servir de base à apresentação das *propostas de nomeação dos dirigentes*. Muito brevemente apresentarei este projecto a Vossa Excelência.

Por outro lado, correm também em ritmo intenso os trabalhos referentes às *transições dos funcionários da Direcção-Geral*. Trata-se de um trabalho árduo, incidindo sobre a situação concreta de cerca de 600 funcionários da Sede e das Secções Regionais, e que terá de ser desenvolvida criteriosamente e caso a caso, assim se dando também um *carácter personalizado* a este processo, como em todos os demais. A muito breve prazo se apresentará a Vossa Excelência uma proposta de lista de transições para, em caso de concordância, serem ouvidos os interessados, antes da sua aprovação.

Tratando-se de medidas que interferem com a estrutura e o funcionamento dos Serviços de Apoio e com a situação pessoal dos seus funcionários, tudo se fará para, na linha que vem sendo seguida, e de acordo com as orientações recebidas, se agir com critérios de legalidade, interesse público, objectividade e salvaguarda dos direitos e interesses legalmente protegidos de cada um.

Outras tarefas estão em curso na Direcção-Geral, com vista à efectiva concretização do Decreto-Lei nº 440/99, na Sede e nas Secções Regionais, incluindo até no domínio de instalações, que na Sede exige, pela sua exiguidade relativa, uma atenção permanente.

A este propósito, permita-se-me que destaque, pela sua actualidade, o início dos trabalhos para a efectiva mudança dos Serviços da Secção Regional da Madeira para a sua nova Sede – *o Solar dos Esmeraldos* –, cuja escritura de compra e venda foi ontem celebrada, depois de um intenso processo conduzido sob a orientação de Vossa Excelência.

Em todo este contexto, espero de todos os dirigentes e funcionários a maior colaboração possível. Não tenho dúvidas de que o Tribunal e os seus Serviços de Apoio continuarão a ser também, em grande medida, o que cada um de nós for no seu dia a dia!

Em nome de todos os empossados, quero garantir a Vossa Excelência, Senhor Presidente, e ao Tribunal que tudo faremos para manter e, se possível, aumentar o prestígio desta Grande Casa.

Estou certo de que, em conjunto, lograremos alcançar estes objectivos.

Agradeço, mais uma vez, as palavras que nos foram dirigidas e a presença de V. Exas. neste acto de posse.

Muito Obrigado.

18-01-2000

José F.F. Tavares



**PALAVRAS PROFERIDAS PELO  
CONSELHEIRO PRESIDENTE  
NO ACTO DE INAUGURAÇÃO DAS NOVAS INSTALAÇÕES  
DA SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA  
DO TRIBUNAL DE CONTAS\***

---

\* no Palácio da Rua do Esmeraldo em 19 de Junho de 2000.



Senhor Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira  
Senhor Presidente da Assembleia Legislativa Regional  
Senhor Presidente do Governo Regional  
Senhor Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas  
Sua Excelência Reverendíssima o Bispo da Diocese do Funchal  
Senhores Magistrados Judiciais e do Ministério Público  
Excelentíssimas Autoridades  
Senhores Dirigentes e Funcionários da Secção Regional  
Minhas Senhoras e Meus Senhores.

O Estado de direito democrático saído do 25 de Abril e da Constituição da República de 1976 consagrou a autonomia político-administrativa dos Açores e da Madeira como expressão da garantia dos princípios da liberdade e da igualdade e como resposta às históricas aspirações de autonomia das populações insulares.

Na esteira desta profunda inovação constitucional, em matéria de organização do Estado, a Lei nº 23/81, de 19 de Agosto criou as Secções Regionais do Tribunal de Contas nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Nos termos do artº nº 214º da Lei Fundamental, depois da última revisão, as Secções Regionais gozam hoje de “*competência plena em razão da matéria na respectiva Região*” isto é, podem exercer o controlo financeiro não só de toda a administração regional e local como dos organismos periféricos da administração central.

As Secções Regionais são pois peças fundamentais no sistema nacional do controlo externo da actividade financeira do Estado.

Na Madeira a Secção Regional entrou em funcionamento em Maio de 1988 com um mapa de pessoal de 23 lugares.

A instalação da Secção Regional antecedeu em poucos meses a publicação do diploma que concretizou a 1ª etapa da Reforma do Tribunal de Contas – a Lei nº 86/89, de 26 de Agosto.

Inicialmente instalada, a título provisório, no 3º andar do Edifício da Direcção Distrital de Finanças, situado na Rua 31 de Janeiro no Funchal ali permaneceu entre Maio de 1988 e Janeiro de 1995.

Em 1995 operou-se a mudança para o 4º piso do “*Edifício Funchal 2000*”, onde a Secção Regional passou a funcionar em pleno com um quadro de pessoal de 48 lugares.

Entretanto a Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – 2ª etapa da Reforma – veio atribuir ao Tribunal de Contas novas e complexas tarefas, sobre o ponto de vista quantitativo e qualitativo.

O controlo financeiro não só de legalidade como de boa gestão, a programação trienal e anual da fiscalização financeira, sem embargo da possibilidade de realização de auditorias de qualquer tipo e em qualquer momento, a conveniência de articulação da sua actividade com os organismos de controlo interno, o alargamento das suas competências ao sector empresarial central, regional e local e às privatizações, postulam ao Tribunal de Contas e às Secções Regionais novas exigências logísticas.

A Secção Regional da Madeira viu, por isso, o seu quadro de pessoal fixado em 65 lugares.

Tanto bastava, se outras razões não existissem, para justificar a aquisição destas magníficas instalações.

Temos hoje a honra e o grato prazer de inaugurar a nova sede da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas nesta bela casa apalaçada situada em plena zona histórica desta ainda mais bela cidade do Funchal, da qual alguns dizem ter sido a casa de Cristóvão Colombo.

Conhecido como “*Palácio da Rua do Esmeraldo*” o edifício construído no último quartel do sec. XVII defronte do alçado principal da casa sobradada de João Esmeraldo, possui a dignidade de um edifício histórico, destacando-se a Torre Avista Navios e o Retábulo em pedra da Capela – Oratório.

O seu primeiro morador terá sido Eusébio da Silva Barreto que, por arrematação desempenhou o cargo de rendeiro (colector de rendas) dos capitães donatários do Funchal e do Machico.

É de seu filho Nicolao Geraldo de Freitas Barreto o brasão de armas representado no painel central do tecto armoriado da antecâmara da futura sala de sessões da Secção Regional.

Deixo ainda aos especialistas a missão de conhecer mais sobre o edifício aprofundando o valor arqueológico dos dois poços nele existentes.

Para além do seu valor arquitectónico e situação privilegiada no coração da cidade do Funchal, o edifício é muito valioso no que se refere ao equipamento pois se integra no moderno conceito de “*edifício inteligente*” utilizando tecnologias de vanguarda, herança do seu anterior proprietário – a Companhia Portuguesa Rádio Marconi.

Dotado de excepcionais condições de funcionalidade, permite ainda a interligação ao nível de comunicação informática e vídeo-conferência com a sede do Tribunal e a Secção Regional dos Açores.

A este nível, confessemos, é o edifício mais moderno do Tribunal de Contas, contribuindo para o enriquecimento do património público.

Mínhas Senhoras

e

Meus Senhores

O Tribunal de Contas vive um momento ímpar na sua história.

Pela primeira vez tem um quadro legal que não só lhe comete os mais amplos poderes de fiscalização dos dinheiros públicos – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – mas que lhe oferece também os meios humanos para o cabal cumprimento daqueles poderes através da constituição de um corpo de controlo altamente qualificado com estatuto remuneratório compatível.

Nesta sociedade de informação em que se reforça a exigência do cidadão contribuinte na boa utilização dos dinheiros públicos, o controlo financeiro externo tem de se actualizar permanentemente e mostrar a sua eficácia para reforço do regime democrático.

A eficácia do controlo financeiro passa necessariamente pela sua credibilidade perante os organismos auditados e a opinião pública.

Credibilidade que assenta no rigor e objectividade, independência e consistência técnica das observações, conclusões e recomendações formuladas e no seu grau de aceitação pelos organismos ou serviços auditados.

O controlo financeiro não pode nem deve ser encarado como um meio de travar a decisão nem de desacreditar, mas antes como um contributo indispensável à correcção da actuação das entidades dos sectores público, administrativo e empresarial segundo critérios de legalidade e boa gestão finan-

ceira, que garantindo a boa utilização dos recursos traz consigo a dignificação dos agentes e das instituições.

No Estado moderno as exigências dum cada vez maior descentralização, desconcentração e autonomia, dando prevalência ao princípio da subsidiariedade, só ganham sentido se forem acompanhados dum cultura de responsabilização dos decisores aos mais diversos níveis.

Sobretudo na actividade financeira, que se alimenta dos impostos de todos os cidadãos.

Com a inauguração das novas instalações a Secção Regional da Madeira tem ao seu dispor condições para mais eficazmente prosseguir o objectivo que é de todos – o da melhoria do controlo financeiro neste caso, o controlo das finanças da administração central, regional e local na Região Autónoma da Madeira.

Passando a funcionar neste magnífico edifício a Secção Regional adquire maior visibilidade perante o cidadão contribuinte, o que implica maiores responsabilidades e exigências no exercício das suas competências.

No actual quadro legal o Tribunal de Contas tem um papel muito importante na cooperação técnica com a Assembleia da República e Assembleias Legislativas Regionais com vista ao exercício da fiscalização política da actividade financeira que a estas compete.

De igual modo, e sempre tendo em vista um sistema integrado de controlo financeiro, são do maior relevo os mecanismos legais para a implementação da necessária articulação do Tribunal de Contas com os organismos de controlo interno.

Tal como sucede na sede seria desejável que às Secções Regionais fossem proporcionadas condições quer pelas Assembleias

Legislativas Regionais quer pelo Governo Regional para a implementação de tal cooperação tendo em vista a maior eficácia de todo o sistema nacional de controlo financeiro.

Embora neste domínio estas finalidades estejam longe de ser alcançadas, há no entanto sinais que permitem encarar com optimismo o desenvolvimento desta cooperação.

Na verdade nestes doze anos tem-se verificado acolhimento, quer em sede legislativa quer administrativa, de muitas das recomendações formuladas nos sucessivos Pareceres sobre a Conta da Região bem como nas Instruções e relatórios de auditoria.

Exemplo importante foi a publicação em 1998 da Lei das Finanças Regionais, que a Secção Regional da Madeira vinha a recomendar (e também a Secção Regional dos Açores) desde a emissão do Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira de 1989, no sentido da instituição de um quadro jurídico que disciplinasse as relações financeiras entre o Estado e as Administrações Regionais, inevitavelmente conflituais à falta de quadro disciplinador, definindo os meios de que dispõem as Regiões Autónomas para a concretização da autonomia financeira.

Estou certo de que com a melhoria das condições físicas e humanas, que decorrem das novas instalações da Secção Regional e do seu novo quadro de pessoal, num futuro próximo assistiremos nesta e noutras áreas a uma melhoria da eficácia do controlo financeiro na Região Autónoma da Madeira.

Minhas Senhoras e Meus Senhores

Uma primeira palavra de reconhecimento é devida ao Senhor Presidente do Governo Regional que desde o primeiro momento aderiu com entusiasmo à instalação da Secção Regional do Tribunal de Contas em edifício próprio, com identidade histórica, enfim, com a dignidade devida a um órgão de soberania.

Cabe também um agradecimento ao Professor Doutor Sousa Franco e ao Dr. Vera Jardim que, como Ministros das Finanças e da Justiça do XIII Governo Constitucional e, no âmbito das respectivas competências, contribuíram decisivamente para a aquisição deste edifício, que, com tanto gosto hoje inauguramos.

Apraz-me ainda agradecer à Administração da Marconi, na pessoa do seu Administrador Dr. Nunes Correia a forma aberta e cooperante que emprestou às negociações para a compra deste edifício, designadamente a preferência manifestada desde logo à sua aquisição pelo Estado.

Por fim, quero agradecer calorosamente a todas as individualidades regionais civis e religiosas e, muito em particular ao Senhor Juiz Conselheiro Pestana Gouveia e ao pessoal da Secção Regional o brilho que concederam a esta inauguração e desejar a todos as maiores felicidades.

MUITO OBRIGADO.

## O TCU E AS AUDITORIAS AMBIENTAIS\*

*Por:* Luiz Henrique Moraes de Lima

---

\* artigo publicado na Revista OLACEFS, Mayo 2000, Vol VI



*Segundo um enfoque tradicional, a dimensão ambiental nas fiscalizações efectuadas pelo TCU restringir-se-ia à verificação da legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos órgãos directamente vinculados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNANA<sup>1</sup>. Claro está que a efetividade da garantia dos princípios constitucionais relativos à proteção ambiental encontra-se estreitamente vinculada à adequada gestão dos recursos públicos por aqueles órgãos.*

*Mas essa dimensão verifica-se igualmente na sua atuação fiscalizatória junto a entidades da administração direta e indireta cujas actividades produzam significativos impactos ambientais, cumprindo ao TCU verificar o adequado cumprimento da legislação ambiental. Não se pode atestar a regularidade do emprego de recursos públicos que venham a produzir danos ao meio ambiente ou gerar ameaças à saúde e à segurança públicas. Desse modo, estar-se-ia avaliando os resultados das políticas ambientais implícitas nas políticas públicas sectoriais<sup>2</sup>. Associada a esse aspecto encontra-se a hipótese do Tribunal de Contas da União intervir, se a entidade federal foi multada por órgão ambiental em virtude de infração às respectivas normas ambientais, exigindo a promoção de ações regressivas contra os dirigentes da entidade ou outros identificados como responsáveis pela ocorrência, geradora de duplo prejuízo, aos cofres públicos federais e ao meio ambiente nacional.*

*Ademais, quando do exame das prestações de contas, ou em procedimentos de auditoria, relativos a recursos repassados a Estados, Distrito Federal, Municípios e outras entidades, deve o TCU assegurar-se de que a aplicação das verbas obedeceu ao estabelecido na legislação ambiental, tenha ou não o convênio ou instrumento congêneres tipo por objeto atividade ou projeto ligado à proteção do meio ambiente<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

<sup>2</sup> As políticas ambientais implícitas são os efeitos, geralmente negativos, sobre o meio ambiente de decisões tomadas em outros segmentos de políticas públicas, como as que visam estimular certos setores produtivos, o fomento às exportações, a expansão das fronteiras de produção agropecuária etc. (Gligo, 1997).

<sup>3</sup> Recente Decisão do Plenário do TCU recomendou ao Ministério do Meio Ambiente um conjunto de providências, a serem implementadas pelo IBAMA, com respeito à fiscalização do Projeto de Irrigação Luís Alves do Araguaia, cujo executor é a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de Goiás (Decisão nº 764/1999 – Plenário; Ata nº 47/99).

*Outro importante aspecto diz respeito aos financiamentos a empresas privadas pelos organismos oficiais de crédito e de fomento, bem como a renúncia de receitas mediante a concessão de incentivos fiscais. É papel do Tribunal certificar-se de que tais mecanismos, que envolvem a aplicação de recursos públicos para o estímulo ao desenvolvimento económico, não contribuam para a degradação do meio ambiente. De fato, não há sentido em que recursos públicos financiem atividades poluidoras. Aliás, o Decreto nº 99.274/90 já condicionava a concessão pelas entidades governamentais de incentivos ou de financiamento à comprovação do licenciamento ambiental. Portanto, cumpre ao controle externo verificar se tais condições sendo observadas.*

*Todas essas novas perspectivas propiciaram o desenvolvimento das auditorias ambientais. Em seu pioneiro e premiado estudo sobre as Auditorias Ambientais no âmbito do TCU, Araújo (1997) identifica cinco espécies de auditorias ambientais: auditoria de orçamento ambiental, auditoria de impactos ambientais, auditoria dos resultados das políticas ambientais, auditoria da fiscalização ambiental pública e a auditoria de cumprimento dos tratados ambientais internacionais. Essa última modalidade cuida do exame da adequada execução de tratados firmados pelo Brasil, detendo-se, especialmente, nas cláusulas cujo descumprimento seria suscetível de produzir sanções ao país.*

*Registre-se que a classificação proposta por Araújo não inclui a necessária auditoria dos impactos ambientais das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismos oficiais de crédito. Outra categoria de auditoria seria a auditoria do licenciamento ambiental, que apreciaria quanto à conformidade os licenciamentos concedidos para atividades potencialmente geradoras de significativos impactos ambientais, bem como a qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental – EIAs e Relatórios de Impacto Ambiental – RIMAs acatados pela administração<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup> Em matéria de 22/08/1999, o Jornal do Brasil noticia a denúncia de fraude no EIA relativo à implantação da Hidrovia Araguaia-Tocantins, com o intuito de facilitar o licenciamento do empreendimento. Tal fato fundamentou a concessão, em outubro de 1999, de medida liminar pelo Tribunal Regional Federal em Mato Grosso, determinando a interrupção do processo.

*A Tabela I resume as principais características das auditorias ambientais no âmbito do controle externo.*

Tabela I Tipologia das auditorias ambientais no âmbito do controle externo.

*Tipo Objeto*

*Auditoria de orçamento ambiental*

*Análise da aplicação dos recursos alocados para programas ambientais, oriundos de dotações orçamentárias, de empréstimos ou doações internacionais, ou da receita própria dos órgãos ambientais*

*Auditoria de impactos ambientais*

*Análise dos impactos causados ao meio ambiente pelas atividades do próprio Estado, diretamente ou mediante concessões, permissões e autorizações*

*Auditoria dos resultados das políticas ambientais*

*Análise da eficiência e da eficácia das políticas públicas afetas ao meio ambiente*

*Auditoria da fiscalização ambiental pública*

*Análise da eficiência da atuação do poder público como fiscal do meio ambiente*

*Auditoria de cumprimento dos tratados ambientais internacionais*

*Análise da adequada execução de tratados firmados pelo Brasil*

*Auditoria do licenciamento ambiental*

*Análise da conformidade dos licenciamentos concedidos para atividades potencialmente geradoras de significativos impactos ambientais, bem como da qualidade do EIAs e RIMAs*

*Auditoria dos impactos ambientais das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismos oficiais de crédito*

*Análise dos impactos causados ao meio ambiente em razão das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismos oficiais de crédito*

A “busca permanente da melhoria da compatibilidade ambiental das ações, processos, produtos e serviços de empresas e instituições” é, segundo *Juchem (1995)* o objetivo principal da auditoria ambiental. Adicionalmente, esse autor identifica para a auditoria ambiental diversas finalidades, destacando-se como aplicáveis ao setor público as constantes da Tabela II, conforme adaptação e classificação de minha autoria.

*Tabela II Finalidades da Auditoria Ambiental*

*Espécie Descrição*

*Legais Verificar o cumprimento da legislação*

*Ser instrumento de fiscalização interna e externa*

*Políticas fazer frente a pressões externas*

*Informara consumidores, funcionários e o público*

*Subsidiar campanhas institucionais e publicitárias*

*Económicas ser elemento para a certificação ambiental de produtos e serviços*

*Negociar prémios de seguros e taxas de financiamento*

*Detectar potenciais de redução/reciclagem de matérias e insumos*

*Gerenciais Aferir políticas, diretizes e programas ambientais do órgão ou empresa*

*Adotar equipamentos e processos menos poluentes*

*Servir para o monitoramento ambiental*

*Proporcionar treinamento para a gestão ambiental*

*Melhorar a higiene e a segurança do trabalho*

*Subsidiar a elaboração de Balanços Ambientais e demais Demonstrativos de Contabilidade Ambiental o primeiro instrumento legal a instituir as auditorias ambientais em nosso país, foi a Lei Estadual nº 1.898, de 26 de novembro de 1991, do Estado do Rio de Janeiro. Aquele diploma, em seu art. 1.º, define auditoria ambiental como sendo “a realização de avaliações e estudos destinados a determinar:*

- I os níveis efetivos ou potenciais de poluição ou de degradação ambiental provocados por atividades de pessoas físicas ou jurídicas;
- II as condições de operação e de manutenção dos equipamentos de controle de poluição;
- III as medidas a serem tomadas para restaurar o meio ambiente e proteger a saúde humana; e

IV a capacitação dos responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas, rotinas, instalações e equipamentos de proteção do meio ambiente e da saúde dos trabalhadores”.

*O Banco Mundial em suas normas operacionais assim define a auditoria ambiental:*

“ Auditoria ambiental: um instrumento para determinar a natureza e a extensão de todas as áreas de impacto ambiental de uma atividade existente. A auditoria identifica e justifica as medidas apropriadas para reduzir as áreas de impacto, estima o custo dessas medidas e recomenda um calendário para a sua implementação. Para determinados projetos a o Relatório de Avaliação Ambiental consistirá apenas da auditoria ambiental; em outros casos, a auditoria será um dos componentes do Relatório” (*World Bank, 1999*).

*A Resolução 1.836/93 da então Comunidade Económica Europeia apresenta 12 possíveis temas para as auditorias ambientais:*

1. Avaliação, controle e redução dos impactos da atividade em questão sobre os diferentes setores do ambiente;
2. gestão, economia e seleção de energia;
3. Gestão, economia, seleção e transporte de matérias-primas;
4. Redução, reciclagem, reutilização, transporte e eliminação de resíduos;
5. Avaliação, controle e redução de ruídos dentro e fora das instalações;
6. Seleção dos novos métodos de produção e alteração dos métodos existentes;
7. Planejamento dos produtos (concepção, embalagem, transporte, utilização e eliminação);
8. Comportamento ambiental e práticas dos contratantes, subcontratantes e fornecedores;
9. Prevenção e limitação dos acidentes de meio ambiente;
10. processos de emergência em casos de acidentes de meio ambiente;
11. Informação e formação de pessoal em questões ambientais;
12. Informações externas sobre questões ambientais.

*O mesmo documento define auditoria ambiental como “ instrumento de gestão que inclui a avaliação sistemática, documentada, periódica e objetiva do funcionamento da organização do sistema de gestão e dos processos de proteção do meio ambiente”.*

*Evidencia-se, dessa forma, a substantiva diferenciação entre as auditorias ambientais no âmbito do TCU, daquelas exercidas em atividades da iniciativa privada, ou das que relevam exclusivamente da ação dos órgãos responsáveis pela política ambiental.*

*Observe-se que o Tribunal de Contas da União não está isolado na preocupação de exercer o controle externo também na área ambiental. Com efeito, a emergência da temática ambiental como uma questão política maior no cenário internacional<sup>5</sup> conduziu outras Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFSs a desenvolverem instrumentos e métodos para a auditoria ambiental, segundo as características da legislação de seus respectivos países. Em 1995, o ‘Office of the Auditor General’ do Canadá instituiu um Comissariado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, com a missão de examinar, sob a ótica do desenvolvimento sustentável, as mudanças dos programas e políticas governamentais, bem como prover intercâmbio, monitoramento e estímulo para que o governo, os parlamentares e o público dêem apoio a tais mudanças. A relevância da questão ambiental para o controle externo naquele país pode ser avaliada pelo fato de que, por decisão parlamentar, todas as auditorias conduzidas pelo ‘Office of the Auditor General’ devem verificar o desempenho das políticas segundo o critério dos quatro “Es”, que no idioma inglês são: economy, efficiency, effectiveness e environment.*

*A ‘International Organization of Supreme Audit Institutions’ - INTOSAI, organismo que congrega cerca de 170 EFSs, estabeleceu em 1992 um grupo permanente de trabalho em Auditoria Ambiental, cujos principais objetivos são: apoiar as EFSs na aquisição de uma melhor compreensão das questões específicas relacionadas à auditoria ambiental; propiciar o intercâmbio de informações e de experiências nesse campo; e publicar diretrizes e outros materiais informativos para uso das EFSs, incluindo sugestões de métodos para a execução de auditorias ambientais.*

*Um dos produtos desse grupo de trabalho foi a elaboração de um documento sobre a cooperação entre EFSs de diferentes países em auditorias de tratados ambientais internacionais (INTOSAI 1998). Esse documento caracteriza três espécies de auditorias de tratados ambientais internacionais: concorrentes, conjuntas e coordenadas. As auditorias concorrentes*

---

<sup>5</sup> A Declaração do Meio Ambiente adotada em Estocolmo pela Conferência das Nações Unidas em 1972 é considerada o grande marco inicial dessa preocupação que conduziu à realização, em 1992, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD.

*são aquelas conduzidas simultaneamente por duas ou mais EFSs, com equipes separadas, cada qual reportando-se ao seu parlamento ou governo e apenas com respeito aos tópicos pertinentes ao seu país. Auditorias conjuntas são aquelas realizadas por uma única equipe, composta de auditores de duas ou mais EFSs, que prepara um único relatório para todos os participantes. As auditorias coordenadas podem ter as características de uma auditoria conjunta, mas com relatórios separados para cada país; ou as de uma auditoria concorrente, mas com um relatório conjunto em complemento aos relatórios de cada país.*

*Observe-se que, dadas as características geográficas brasileiras, em que dois importantes ecossistemas, a Floresta Amazônica e o Pantanal, ultrapassam nossas fronteiras em direção a outros países, certamente serão necessárias auditorias de caráter internacional, a exemplo das que já têm sido desenvolvidas pelos países escandinavos. Outrossim, a criação do MERCOSUL<sup>6</sup> e a grande expansão do comércio entre seus países gerando impactos ambientais significativos, tornam desejável, como preconiza Gutierrez (1998), a exemplo do ocorrido na União Européia, o estabelecimento de metas e objetivos ambientais comuns. O interesse crescente pelo tema em nossa região é atestado pela escolha da Auditoria Ambiental como objeto do Prêmio Anual de Monografias de 1999 da 'Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions' - OLACEFS.*

---

<sup>6</sup> O MERCOSUL foi instituído pelo Tratado de Assunção, em março de 1991, sendo signatários o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto organizou a estrutura institucional do MERCOSUL. O tratado de Assunção não contempla cláusulas ambientais.

## *Referências Bibliográficas*

ARAÚJO, Marcos Valério, 1997. 'Auditoria Ambiental – Emergente Forma de Controle do Patrimônio Público'. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (org.) Prêmio Serzedello Corrêa 1996 Monografias Vencedoras, 1º lugar. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa.

GLIGO, Nicolo, 1997, 'Institucionalidad publica y políticas ambientales explícitas y implícitas'. In: Revista de la CEPAL, n° 63, dezembro de 1997, p.51-63. GUTIERREZ, Maria Bernadete Sarmiento, 1998. Desenvolvimento Sustentável no Mercosul: a proposta de um marco regulatório. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n° 580.

INTOSAI, 1998. How SAIs may co-operate on the audit of international environmental accords. Viena: INTOSAI.

JUCHEM, Peno Ari, 1995. Introdução à gestão, auditoria e balanço ambiental para empresas. Curitiba: Faculdade Católica de Administração e Economia – Centro de Desenvolvimento Empresarial.

WORLD BANK, 1999. OP 4.01 – Annex A. Washington: World Bank Operational Procedures, January 1999.

**A ACÇÃO DO CONTROLO EXTERNO  
NA AVALIAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA  
UTILIZANDO O MÉTODO DA ANÁLISE CUSTO-EFETIVIDADE\***

*Por:* Romilson Rodrigues Pereira\*\*

---

\* Artigo publicado na Revista OLACEFS, Mayo 2000, nº VI

\*\* Analista de Finanças e Contrale Externo TC da União



A partir da hipótese de que a técnica de Análise Custo-Efectividade (ACE) pode servir como ferramenta útil e viável para avaliar políticas públicas ambientais, faremos, neste ensaio, considerações sobre o uso da ACE num instrumental formal de avaliação de políticas públicas por uma instituição burocrática que não pode prescindir de instrumentos de trabalho sistematizados, mas que também não pode abrir mão de formalismos institucionais definidos em lei (ou seja, uma instituição de controle externo).

O impulso para a avaliação das políticas públicas ambientais pelos órgãos de controle externo, em âmbito mundial, foi dado no XV Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (XVINCOSAI), realizado, na Cidade do Cairo (Egipto) em 1995, onde foi deliberado que tais entidades deveriam Ter um papel mais efectivo nas questões ambientais. (LA ROVERE, 1997). No Brasil, o Tribunal de Contas da União, em sintonia com essa directriz, expediu normativo interno (Portaria TCU nº 383, de 05/08/1998) definindo sua *Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental* (TCU, 1998<sup>a</sup>). No artigo 3.º dessa Portaria, está estabelecido que o controle da gestão ambiental será efectuado por meio da fiscalização ambiental de políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efectivamente causem degradação ambiental. Todavia, no *Manual de Auditoria de Desempenho* (TCU 1998b) do Tribunal de Contas da União, que foi concebido dentro de um projecto de capacitação para a avaliação de políticas e programas públicos, não está contemplada a técnica de análise custo-effectividade. O Manual trabalha apenas com a avaliação e exame dos impactos dos programas, projectos e actividades governamentais (p. 12). Assim sendo, àquela “estratégia de atuação” poderia ser acrescentada um mecanismo prático de avaliação. Este mecanismo, defendemos, é a análise custo-effectividade.

Na relação ACE e o chamado “controle externo”, é importante sublinhar que ao avaliador não convém analisar uma política pública com a perspectiva estreita de que tal política ou acção teve sua efectividade estabelecida de forma definitiva, justificando portanto os custos previstos. É preciso que se disponham de instrumentos e técnicas que permitam com que o avaliador possa vislumbrar a concepção da política pública por um ângulo diferente do utilizado pelo formulador.

Um questionamento pertinente seria se a política/acção poderia ter sido implementada de uma forma em que o objectivo, ou seja a efectividade desejada, fosse alcançada com menos sacrifícios de recursos, que por pre-

missa, são escassos. A resposta deve ser buscada com métodos que afirmem o custo-efetividade das opções de política. A ACE, enquanto ferramenta económica que auxilia a gestão ambiental, deve se inserir não só no processo decisório da política ambiental, mas também na tarefa crucial de avaliação, obviamente, já está de alguma forma sendo feito pelo próprio elaborador da política. Todavia, especificamente, referimo-nos à avaliação feita (concomitantemente, a *priori* ou a *posteriori*) por uma instituição de controle com total independência em relação ao órgão formulador da política, ou seja, um controle externo e independente. Tal controle, que é eminentemente social, pode ser melhor exercido pelos representantes dos cidadãos no parlamento, que, para isso, necessitam do auxílio de um órgão técnico.

A gestão ambiental é eminentemente pública e obviamente envolve recursos escassos. A avaliação das políticas públicas precisa incorporar instrumentos e técnicas que faça com que as conclusões e recomendações ganhem força persuasiva no campo científico para que não se corra o risco de ficar apenas no discurso de que é preciso proteger o meio ambiente a qualquer custo, dada a imposição ética de tal ação. Esse “custo” não pode ser “qualquer custo”, pois os recursos públicos são escassos e têm um custo de oportunidade.

Ademais, ficar apenas na verificação da legalidade dos procedimentos desenvolvidos pelos órgãos públicos que conduzem a política ambiental ou de qualquer outra política com impactos no meio ambiente (*controle*), é ficar muito restrito à burocracia dos processos formais, sem entrar na questão económica. O órgão de controle também pode e deve discutir a efetividade da política, principalmente em comparação com os custos envolvidos (*avaliação*)<sup>7</sup>. Pode-se questionar, com isso, se realmente valeria

---

7 Nesse aspecto é mister destacar que a Constituição Federal de 1988 prevê que: Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I-(...);II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (...) [TCU, 1998c:13-14, grifamos]. Já a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92) foi além e definiu que: Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal: (...) IV - auditar, por solicitação da Comissão a que se refere o art. 166, § 1º da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projectos e programas autorizados na Lei orçamentária anual, avaliando seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade [TCU, 1998c:31-32, grifamos]. Sobre o princípio da economicidade e o papel do TCU é interessante consultar o trabalho de BUGARIN (1998) no qual ele arremata que: o princípio constitucional da “economicidade da gestão de recursos e bens públicos autoriza o ente político-administrativo encarregado do específico e peculiar afazer hermenêutico constitucional – in casu, o TCU - ao exame, pari passu, dos

a pena ter implantado-a, ou ainda, se foi escolhida a melhor opção de política. E, mais, não haveriam outros caminhos que levariam aos mesmos resultados com sacrifícios financeiros menores? A utilização da ACE permitiria que tudo isso fosse averiguado de forma objetiva.

Os órgãos de controle externo, ao incorporarem tal técnica como um dos procedimentos padrões de avaliação da gestão pública ambiental, estariam em melhores condições de:

- 1 dar uma resposta técnica e objetiva à preocupação da sociedade em proteger o meio ambiente, mas sem sacrificar outras áreas igualmente importantes, ou seja minimizando os custos para maximizar o bem-estar social (eficiência com efetividade);
- 2 dialogar com os formuladores de política em uma linguagem técnica usando seus próprios paradigmas para questionar a escolhida opção de linha de ação;
- 3 não correr o risco de embarcar no discurso inflamado e panfletário dos ambientalistas que pregam a proteção ambiental a qualquer custo;
- 4 mas, sim, ter um discurso claro, técnico e passível de averiguação objetiva, portanto com maior poder de persuasão junto às instituições e à sociedade como um todo.

A utilização da Análise Custo-Benefício – ACB - em questões ambientais envolve a polémica da mensuração dos benefícios. Diz-se polémica porque ela lida com o problema de valorar benefícios (bens) que não são comercializados no mercado. Para a avaliação da gestão ambiental por um órgão de controle externo, é desejável que não se utilizem métodos controversos, até porque, nesse caso, as decisões e recomendações se revestem de um caráter formal, onde é imprescindível que se minimize a possibilidade de contestação. A ACB é uma técnica que não deve ser descartada, porém é razoável que utilizando-se a ACE pode-se sedimentar um terreno para ir mais longe na difícil tarefa de avaliar as políticas públicas ambientais de forma objetiva.

O que foi acima discutido pode ser esquematizado, cf. figura abaixo, numa correlação funcional entre o controle externo e a gestão pública. A figura indica o seguinte:

---

elementos de fato informadores dos processos subjetivos de tomadas de decisão de gastos/investimentos públicos vis-à-vis o conjunto objetivo dos resultados alcançáveis, qualificando-os, efetiva ou potencialmente, como ganhos ou perdas sociais, evitando-se, deste modo, a despesa pública antieconômica e a consequente perpetração do, muitas vezes irremediável, prejuízo social (p. 45, grifos do original).

- a gestão pública envolve bens públicos e depara-se com o problema da escassez dos recursos e do conflito distributivo;
- a alocação dos recursos poderá ser ótima ou subótima; em todo caso haverá efeitos económicos, sociais e ambientais, entre outros;
- para avaliar os efeitos de tal alocação, é necessário mensurar os custos e os efeitos positivos ou adversos da política;
- tal avaliação será portanto de ordem quantitativa e qualitativa e, para que seja feita com rigor técnico, deverá se valer das técnicas de avaliação económica, sendo as principais a análise custo-benefício e a análise custo-efectividade;
- a partir das análises consegue-se aferir os reais resultados da política;
- assim, o controle externo estará apto a ajudar na melhoria da gestão pública com recomendações práticas e/ou medidas levadas a efeito em função de mecanismos de dissuasão e sanção.

Correlação Funcional entre o Controle Externo e a Gestão Pública - gestão - avaliação - *feedback* controle-gestão

Por fim, defendemos que a avaliação de políticas (programas, planos e projectos) públicas por órgãos de controle externo se pautem, ao máximo que puder, pela isenção da valoração política, pois a natureza desses órgãos é eminentemente técnica, embora as decisões de colegiados possam ter carácter político (no caso desses órgãos serem organizados na tradição latina de tribunais de contas e não na tradição anglo-saxã de agências de controle ou controladorias), é certo que o trabalho técnico foi preliminarmente executado<sup>8</sup>.

Optamos explicitamente, portanto, pelo que PEDONE (1986:16) chama de “vertente da racionalidade económica”, *A racionalidade económica aplicada às políticas públicas sugere a adoção de critérios de escolha pública e da economia neoclássica do bem-estar, sem entrar em julgamento de valor: Dentre as características mais importantes [uma que se destaca é]: (...) proteção do sistema de mercado, argumentando que existe uma justiça inerente na troca de equivalentes “quid-pro-quo” e que a intervenção estatal é somente justificada quando os indivíduos não registram suas preferências pelos bens públicos puros no mercado, ou existem externalidades no processo de funcionamento do mercado (poluição, educação) ou*

<sup>8</sup> Note-se que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União prevê a existência de uma secretaria: *Art.85. À Secretaria [do Tribunal] incumbe a prestação de apoio técnico e a execução dos serviços administrativos do Tribunal de Contas da União.* (TCU, 1998c:43, grifamos)

*ainda nos casos dos monopólios “naturais” para manter a eficiência.* (PEDONE, 1986:16-17). A abordagem seria, pois, do tipo técnico-sistemática, livre de valores (sempre que possível) e baseada em critérios tecnocráticos. Nesse sentido, conforme arremata PEDONE.(1986:17) *as escolhas realizadas na alocação otimizada de recursos escassos, mesmo na presença de fatores políticos, deveriam refletir decisões favoráveis àquelas alternativas que produzem o maior impacto com o mesmo gosto. Essa é a racionalidade das análises custo/benefício e custo/efetividade das abordagens sistemáticas contidas neste modelo* [o da racionalidade econômica].

A opção pela vertente da racionalidade econômica se coaduna com os preceitos formais e legais que disciplinam a ação do Tribunal de Contas da União e de seus técnicos. A necessidade de o Tribunal seguir uma racionalidade econômica livre de valorações políticas está demonstrada pelas transcrições das notas de rodapé n<sup>os</sup> 2 e 3. Quanto aos servidores, vejamos o preceito legal (Lei n<sup>o</sup> 8.443/92) que disciplina a questão: *Art. 86. São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas da União: 1 – manter no desempenho de suas tarefas, atitude de independência, serenidade e **imparcialidade*** (TCU, 1998c:43, grifamos).

*A gestão ambiental é eminentemente pública e obviamente envolve recursos escassos. A avaliação das políticas públicas precisa incorporar instrumentos e técnicas que faça com que as conclusões e recomendações ganhem força persuasiva no campo científico para que não se corra o risco de ficar apenas no discurso de que é preciso proteger o meio ambiente a qualquer custo, dada a imposição ética de tal ação.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUGARIN, Paulo Soares. (1998) Reflexões sobre o Princípio Constitucional da Economicidade e o Papel do TCU **Revista do Tribunal de Contas da União**. nº 78,out/dez/1998,pp.41-45.

LA ROVERE, Emílio Lebre et al. (1991) **Pesquisa em Auditoria Ambiental: Manual de Auditoria Ambiental**. Rio de Janeiro: LIMA/COPPE/UFRJ;v.1 (2v).

PEDONE, Luiz. (1986) **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP.

TCU. Tribunal de Contas da União. (1998<sup>a</sup>) **Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental/**. Brasília: TCU, Secretaria de Auditoria e Inspeções.

(1998b) **Manual de Auditoria de Desempenho**. Brasília: TCU, Secretaria de Auditoria e Inspeções. (1998c) **O Tribunal de Contas da União na Constituição da República Federativa do Brasil, sua Lei Orgânica e seu Regimento Interno**. 8ª Ed.Brasília: TCU, Secretaria-Geral das Sessões.

**RECOMENDAÇÕES  
SOBRE O FUNCIONAMENTO DAS  
INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLO  
NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA\***

---

\* Tradução para a Língua Portuguesa de CPL – Consultores Profissionais de Línguas, com revisão técnica de Helena Abreu Lopes, Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas.



## PREFÁCIO

O relatório *Recomendações sobre o Funcionamento das Instituições Superiores de Controlo Financeiro no Contexto da Integração Europeia* foi elaborado com base num pedido efectuado pelos Presidentes das Instituições Superiores de Controlo Financeiro dos Países da Europa Central e de Leste e do Tribunal de Contas Europeu, que se reuniram em Varsóvia, em Março de 1998.

Foi preparado por um grupo de trabalho que integrou representantes das seguintes ISCs: Albânia, Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Tribunal de Contas Europeu, Hungria, Lituânia, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, e foi presidido pelo representante da Instituição Superior de Controlo da Polónia (NIK). Na reunião realizada em Praga em 25 e 26 de Outubro de 1999, os Presidentes aprovaram onze recomendações, tendo em conta o relatório que as acompanha, e concordaram ainda em desenvolver os esforços necessários para dar grande prioridade à utilização das *Recomendações* no futuro desenvolvimento da actividade das respectivas instituições.

As *Recomendações* são o primeiro e excelente exemplo de uma cooperação estreita, em áreas de interesse comum, entre as ISCs dos países da Europa Central e de Leste e o Tribunal de Contas Europeu. Esta cooperação teve origem na nossa intenção de acompanhar a integração europeia, em particular no que respeita à área do controlo externo. Gostaria de aproveitar esta oportunidade para expressar os meus agradecimentos sinceros a todos os Presidentes das ISCs envolvidas neste processo.

Por fim, embora com não menos importância, gostaria de apresentar os meus sinceros agradecimentos e a minha gratidão a todos os membros do Grupo de Trabalho e aos especialistas da SIGMA. Em resultado dos seus conhecimentos e do seu empenhamento pessoal foi preparado um documento muito valioso, o qual, espero, será largamente utilizado pelas ISCs.

Outubro de 1999

Presidente da Câmara Suprema de Controlo (da Polónia)  
(Najwyższa Izba Kontroli)

Janusz Wojciechowski



## ÍNDICE

### **INTRODUÇÃO**

<i>Antecedentes</i> .....	153
<i>Objectivos</i> .....	154

### **CAPÍTULO I: O ENQUADRAMENTO LEGAL**

#### **Recomendação 1:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão possuir uma base legal sólida, estável e com aplicabilidade, que esteja consagrada na Constituição e na lei e que seja complementada por regulamentos, normas e procedimentos.* ..... 157

#### **Recomendação 2:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão ter a independência funcional, organizacional, operacional e financeira necessária para desempenhar as suas tarefas de forma objectiva e eficaz.* ..... 159

#### **Recomendação 3:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão ter poderes e meios claramente suportados na Constituição e na lei, para auditarem todos os fundos, recursos e actividades públicas (incluindo fundos e recursos da UE), independentemente de estarem ou não reflectidos no orçamento nacional e de quem recebe ou gere esses fundos, recursos e actividades públicas.* ..... 161

#### **Recomendação 4:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão assumir toda a área da auditoria externa do sector público, abrangendo tanto as auditorias de regularidade como de desempenho.* ..... 162

#### **Recomendação 5:**

*As Instituições Superiores de Controlo devem poder reportar de forma livre e sem restrições os resultados da sua actividade. Os relatórios deverão ser apresentados ao Parlamento e deverão ser tornados públicos.* ..... 164

**Conclusão do Capítulo I** ..... 167

## CAPÍTULO 2: ADOÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS DE AUDITORIA

### **Recomendação 6:**

*As Instituições Superiores de Controlo, reconhecendo embora a experiência nacional existente, deverão formalmente adoptar, promulgar e divulgar políticas e normas de auditoria, que respeitem as normas de auditoria da INTOSAI, as Linhas Orientadoras Europeias de Implementação das Normas de Auditoria da INTOSAI e outras normas relevantes de auditoria do sector público emitidas pelo IFAC e aceites na UE. As normas de auditoria deverão ser aplicadas de forma consistente e fiável aos trabalhos da ISC, por forma a garantir que esse trabalho de auditoria possui uma qualidade e uma competência aceitáveis. As ISCs deverão, assim, desenvolver manuais de auditoria e guias técnicos detalhados por forma a ajudar a promover a utilização prática e a observância dessas normas. .... 168*

**Conclusão do Capítulo 2..... 169**

## CAPÍTULO 3: GESTÃO DE UMA INSTITUIÇÃO DE CONTROLO

### **SUB-CAPÍTULO 3.1: ORGANIZAÇÃO**

### **Recomendação 7:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão garantir que os seus recursos humanos e financeiros são utilizados da forma mais eficaz para garantir um exercício efectivo do seu mandato. Para este efeito, a gestão da ISC necessita de desenvolver e instituir as políticas e os procedimentos adequados de forma a garantir que a ISC é organizada de forma competente para produzir trabalhos e relatórios de auditoria eficazes e de alta qualidade. .... 170*

### **Recomendação 8:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão desenvolver a sua organização interna como uma estrutura de apoio para a realização adequada das actividades relacionadas com os requisitos do período de pré-adesão. .... 172*

**SUB-CAPÍTULO 3.2: PESSOAL**

**Recomendação 9:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão garantir que o seu pessoal é competente, capaz e empenhado, por forma a garantir que é produzido um trabalho de auditoria eficaz, em conformidade com as normas internacionais e com as boas práticas europeias. .... 174*

**SUB-CAPÍTULO 3.3: FORMAÇÃO**

**Recomendação 10:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão desenvolver a qualificação técnica e profissional dos seus funcionários através de formação e qualificação. .... 176*

*Conclusão do capítulo 3 ..... 178*

**CAPÍTULO 4: PAPEL DE UMA ISC NA AVALIAÇÃO E ENCORAJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DE CONTROLO INTERNO (DE GESTÃO)**

**Recomendação 11:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão concentrar-se no desenvolvimento pelas entidades controladas de sistemas de controlo interno (de gestão) de alta qualidade e eficácia. .... 179*

*Conclusão do Capítulo 4 ..... 182*

*Conclusão Geral: acompanhamento ..... 182*

**ANEXOS:**

*Anexo 1: GLOSSÁRIO DE TERMOS BÁSICOS..... 183*

*Anexo 2: DESENVOLVIMENTO DAS ACTIVIDADES DO GRUPO DE TRABALHO 191*

*Anexo 3: ÂMBITO DA AUDITORIA: FUNDOS, RECURSOS E ACTIVIDADES PÚBLICAS..... 193*

*Anexo 4: NORMAS DE AUDITORIA..... 195*

<i>Anexo 5: CONTEÚDO DO MANUAL DE AUDITORIA .....</i>	196
<i>Anexo 6: COMO GERIR A AUDITORIA: FINALIDADE E ÂMBITO .....</i>	197
<i>Anexo 7: PRINCIPAIS ÁREAS PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE CONTROLO DA QUALIDADE.....</i>	199
<i>Anexo 8: OS SETE PRINCÍPIOS DA FUNÇÃO PÚBLICA.....</i>	201
<i>Anexo 9: REGULAMENTOS, REGRAS E PROCEDIMENTOS INTERNOS.....</i>	203
<i>Anexo 10: PROCESSO DE AUTO-AVALIAÇÃO</i>	
<i>I. Questionário de Auto-avaliação</i>	
<i>II. Checklist da SIGMA para avaliação das ISC (Benchmark)</i>	

## INTRODUÇÃO

### *Antecedentes*

A futura qualidade de membro da União Europeia (UE) fará entrar em vigor aquilo que constitui o *acquis communautaire* (ver anexo 1), o que irá determinar grandes alterações num grande número de áreas, como é o caso da legislação, da administração, etc. Neste contexto, o reforço da função de auditoria externa é um dos pré-requisitos importantes para a integração dos países da Europa Central e de Leste no enquadramento europeu.

As obrigações resultantes da adesão à União Europeia, tal como fixadas no Tratado e noutra legislação da UE, contêm muito poucas normas a observar pelas ISCs nacionais. Tais normas podem resultar dos princípios básicos do Estado Democrático e são de natureza muito genérica, p. ex. o princípio da transparência das finanças públicas e os princípios da economia, eficiência e eficácia do governo. No entanto, as condições para adesão à UE vão muito para além das obrigações formais. Na reunião do Conselho Europeu, efectuada em Copenhaga em 1993, foi decidido que os novos Estados Membros deveriam alcançar “a estabilidade das instituições garantindo a democracia e o estado de direito”, “uma economia de mercado em funcionamento” e a “capacidade para cumprir as obrigações decorrentes da adesão”. A reunião do Conselho Europeu de Dezembro de 1995, em Madrid, acrescentou alguns outros elementos, incluindo a necessidade de ajustamento das estruturas administrativas.

As recém estabelecidas parcerias para a adesão, que incluem os compromissos tomados pelos países candidatos, abrangem uma vasta gama de actividades, incluindo a necessidade de estabelecer ou fortalecer a função de controlo externo. No contexto da abertura de negociações de adesão, a mensagem da UE de que “a capacidade institucional e administrativa dos países candidatos é uma questão central na preparação para o alargamento” implica que não será suficiente para os países candidatos incorporarem o *acquis*, sendo necessário que desenvolvam os serviços públicos necessários para a implementação das normas comunitárias com as mesmas garantias de eficácia que existem actualmente nos Estados Membros. Desde as cimeiras de Copenhaga, Essen, Madrid, Amsterdão e Luxemburgo que foi dada prioridade a esta matéria no âmbito da estratégia de pré-adesão. Para além disso, o desenvolvimento institucional tornou-se na primeira prioridade, tanto neste contexto como no âmbito da Agenda 2000.

Tendo em conta o que acima se disse, os países candidatos deverão procurar fortalecer os sistemas de auditoria externa e intensificar e melhorar a qualidade da actividade das suas Instituições Superiores de Controlo (ISCs). As ISCs continuarão a desenvolver as suas actividades, mas as novas circunstâncias irão determinar algumas mudanças, como é o caso de outras formas de auditoria, auditoria de outros recursos financeiros e auditoria da aplicação das novas normas e procedimentos. A cooperação internacional será uma ferramenta muito útil neste processo.

Uma vez que não existem “condições mínimas” na área da Auditoria do Estado, o cumprimento da *Declaração de Lima, contendo Linhas de Orientação sobre Princípios de Auditoria*, das Normas de Auditoria da INTOSAI e das *Linhas Orientadoras Europeias para Implementação das Normas de Auditoria da INTOSAI* poderá ser importante para a adesão à UE. Estes documentos consagram orientações internacionais dirigidas a ajudar a introduzir princípios de auditoria comumente aceites. Eles apresentam ainda posições universalmente adoptadas sobre as melhores práticas e soluções, o que, por sua vez, ajuda a colocar em prática os princípios da responsabilidade dos governos, em conjunto com os sistemas administrativos, pela utilização adequada e eficiente dos dinheiros públicos. Aqueles três documentos fixam regras para melhorar a qualidade do trabalho das instituições de auditoria, permitindo uma melhor avaliação deste trabalho e a adaptação a novas realidades, permanecendo suficientemente genéricas para serem utilizadas por diferentes ISCs.

### ***Objectivos***

Na sequência da resolução adoptada em Varsóvia em Março de 1998 pelos Presidentes das ISCs dos países da Europa Central e do Leste e do Tribunal de Contas Europeu (TCE), foi criado um Grupo de Trabalho com o objectivo de “definir os principais critérios de convergência das ISCs dos países da Europa Central e do Leste e do T.C.E. no contexto da adesão à UE.” No decorrer da primeira fase, o grupo procurou especificar melhor a sua tarefa e estabeleceu para si próprio o objectivo de apresentar um conjunto de recomendações num determinado conjunto de áreas prioritárias consideradas importantes para o estabelecimento e para o adequado funcionamento de uma ISC, tendo especialmente em vista garantir a utilização competente e eficaz dos recursos públicos como um requisito para uma gestão eficaz e adequada das finanças e dos bens públicos (ver anexo 2: Evolução dos trabalhos do Grupo).

As recomendações visam ser utilizadas pelas ISCs, preparando-as, assim, para a integração no ambiente europeu e fortalecendo-as como instituições eficazes, capazes de satisfazerem os melhores níveis de actuação europeus e internacionais. Elas irão ajudar as ISCs a desempenhar um papel cada vez mais importante na preparação dos respectivos Estados para o cumprimento das obrigações do exigente processo de adesão à UE.

Independentemente das normas legais existentes, é importante um funcionamento eficaz: O Grupo de Trabalho preocupou-se, assim, não apenas com as normas vinculativas ou outros normativos ou convenções, mas também com a organização interna, as normas internas, e a prática, que são vitais para um funcionamento eficaz de uma ISC. Este é um exercício complexo, uma vez que diz respeito àquilo a que poderíamos chamar o desenvolvimento e a manutenção da “qualidade da auditoria”. Este exercício deverá ser encarado como um processo que leva o seu tempo e não como uma realidade súbita logo que um país se torna membro da UE. Este processo deverá ocorrer sob a iniciativa da própria ISC. Irá necessitar de passos importantes para ser levado a cabo, o primeiro dos quais é o processo de auto-avaliação e de desenvolvimento de estratégias adequadas.

O Grupo de Trabalho propõe, assim, um conjunto de 11 recomendações relativas às condições internas e externas que devem estar presentes numa ISC eficaz. Estas recomendações são apresentadas em quatro capítulos:

- 1) *O enquadramento legal;*
- 2) *A adopção e implementação de normas de auditoria;*
- 3) *A gestão de uma instituição de auditoria;*
- 4) *O papel de uma ISC na avaliação e no apoio ao desenvolvimento de controlo interno (de gestão).*

*Estas recomendações deverão ser consideradas e interpretadas tendo em conta a situação específica de cada ISC.*



## ***CAPÍTULO 1: O ENQUADRAMENTO LEGAL***

Um enquadramento legal sólido, estável e com aplicabilidade é um pré-requisito indispensável para o reforço e desenvolvimento institucional a longo prazo. Uma ISC não pode funcionar nas devidas condições sem uma base legal sólida para desenvolver o seu trabalho.

A Declaração de Lima salienta a importância da estabilidade deste enquadramento e, juntamente com as Normas de Auditoria da INTOSAI e com outras normas internacionais de auditoria (como é o caso das da IFAC), deverão ser consideradas por todas as ISCs como uma referência básica. O enquadramento legal poderá considerar-se adequado se incluir os principais pontos dos princípios de auditoria fixados nos referidos documentos. As recomendações incluídas neste capítulo baseiam-se principalmente nestes pontos de partida e são de aplicação genérica.

O enquadramento legal de uma ISC é definido a diferentes níveis – Constituição, leis, regulamentos, normas e procedimentos. A Constituição e as leis formam a base institucional ao passo que os regulamentos, as normas e procedimentos têm o objectivo de garantir que as responsabilidades da ISC (tal como são definidas na Constituição e nas leis) são exercidas da forma mais eficaz.

### ***Recomendação 1:***

***As Instituições Superiores de Controlo deverão possuir uma base legal sólida, estável e com aplicabilidade que esteja consagrada na Constituição e na lei e que seja complementada por regulamentos, normas e procedimentos.***

1. O enquadramento constitucional de um estado democrático, sujeito ao primado da lei e baseado na divisão de poderes, deverá incluir uma Instituição Superior de Controlo, responsável pela promoção da responsabilização pública e pela garantia de que os dinheiros públicos cobrados aos contribuintes e os seus fundos e recursos próprios são utilizados de acordo com as leis e as normas da forma mais económica, eficiente e eficaz.
2. Para assegurar uma certa estabilidade, alguns princípios fundamentais de uma ISC deverão estar consagrados na Constituição, uma vez que

esta não é facilmente alterável. As disposições constitucionais deverão consagrar a instituição da ISC, o seu estatuto e tipo (Auditoria Geral ou Tribunal de Contas, órgão singular ou colegial, etc.); a forma de nomeação e destituição do seu Presidente (e dos respectivos membros, no caso de órgãos colegiais); as suas principais funções e poderes; perante quem e pelo que é responsável; a necessária independência da ISC, incluindo uma definição clara das suas relações com o Parlamento e com o Governo; e a referência a uma lei orgânica adequada.

3. Uma lei sobre a ISC deverá apoiar e complementar as disposições constitucionais que regulam os poderes e os deveres da ISC. Deverá abranger, por exemplo: definição do seu mandato; tipos de controlo a realizar; direito de aceder à informação necessária; procedimentos de auditoria; destinatários dos seus relatórios; direitos dos auditados a comentar as observações e conclusões das auditorias; organização básica da ISC; garantias da independência funcional e organizacional da ISC e dos seus auditores e garantias da independência financeira da ISC; relações com outras entidades públicas, com os auditados e com o público em geral; cooperação com outras ISCs; responsabilidades dos órgãos de gestão da ISC, responsabilidades dos auditores; garantias para existência de recursos humanos estáveis e qualificados; referência a regulamentos, normas e procedimentos adequados.
4. Os regulamentos internos, normas e procedimentos da ISC, que são muito mais flexíveis e alteráveis, deverão respeitar a matérias tais a organização interna, normas e procedimentos internos, códigos de ética e de conduta, tramitação e desenvolvimento dos processos de controlo e medidas de garantia da qualidade. Deverão ser usados como instrumentos destinados a melhorar as qualificações e capacidades com vista ao desenvolvimento consistente da instituição e à concretização de uma prática de auditoria que respeite os requisitos actuais.

**Recomendação 2:**

***As Instituições Superiores de Controlo deverão ter a independência funcional, organizacional, operacional e financeira necessária para desempenhar as suas tarefas de forma objectiva e eficaz.***

Embora o estatuto das ISCs varie de país para país, há um requisito essencial que é comum a todas elas: a independência da ISC e dos seus auditores, imprescindível à credibilidade dos resultados da auditoria. O reconhecimento, garantia e grau da independência da ISC é uma das principais preocupações da Declaração de Lima, que postula que este estatuto deverá ficar firmemente estabelecido na Constituição e que um Supremo Tribunal deverá fornecer protecção legal contra qualquer interferência. A ISC deverá, nos termos da respectiva legislação, ser livre de determinar as entidades e matérias a auditar, os seus métodos de auditoria e o conteúdo dos respectivos relatórios. O enquadramento legislativo de uma ISC deve cobrir adequadamente os seguintes aspectos:

1. A Constituição e as leis devem claramente determinar que a ISC, a sua direcção e os seus auditores são totalmente independentes da entidade controlada e que se encontram protegidos contra qualquer influência externa. Deverá igualmente fornecer garantias e instrumentos que assegurem a independência funcional e organizacional.
2. Tendo em conta que o respectivo método de nomeação e destituição depende da estrutura constitucional de cada país, é muito importante que o responsável máximo da ISC seja nomeado pelo Parlamento ou pelo Chefe de Estado, por um período fixo, ou vitaliciamente até à idade pré fixada para a reforma. No caso de órgãos colegiais, os membros da ISC deverão ser nomeados pelo Parlamento, pelo Chefe de Estado ou pelo Presidente da ISC, ou escolhidos por concurso. A sua destituição do cargo não deverá poder ser determinada pelo executivo e deverá ser exercitável apenas através de um processo especial devidamente regulado na lei.
3. A independência exige que fiquem disponíveis os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento do mandato das ISCs. O Parlamento deverá decidir directamente sobre o orçamento da ISC, ou, caso o executivo interfira neste processo, a ISC deverá ter o direito de solicitar ao Parlamento fundos adicionais, caso entenda que o orçamento é insuficiente para levar a cabo as suas tarefas. A ISC deverá ser a única

responsável pela gestão do seu orçamento e deverá responder pela utilização dos recursos que lhe são disponibilizados, devendo as suas actividades e contas anuais ser controladas por uma entidade externa independente: um auditor independente ou uma comissão parlamentar.

4. A ISC deverá ser livre de decidir sobre qual a natureza, a oportunidade e a extensão das suas tarefas e relatórios de auditoria. O direito de fixar prioridades e explorar oportunidades torna possível o desenvolvimento de planos e programas de auditoria definidos de forma independente. Embora seja admissível que sejam estabelecidas na lei tarefas de controlo obrigatórias e que a ISC possa realizar auditorias mediante solicitação do Parlamento, a ISC deverá usufruir de um elevado grau de autonomia e de liberdade de iniciativa. A ISC deverá também poder recusar possíveis pedidos de auditorias com origem no poder executivo.
5. A ISC deverá ter o direito de apresentar os seus relatórios directamente ao Parlamento e de os tornar públicos. De acordo com a Declaração de Lima, este direito assegura a distribuição externa e a discussão e faz aumentar as possibilidades de levar à prática as conclusões da ISC. É adequado que a legislação especifique requisitos mínimos de reporte, quer quanto a matérias a serem auditadas, quer fixando um limite de tempo razoável dentro do qual os relatórios devam ser apresentados.
6. A ISC deverá ser livre de formular quaisquer recomendações e observações e de as enviar ao Parlamento, ao Governo, e às entidades auditadas. Os relatórios da ISC ajudam o poder executivo chamando a atenção para deficiências na gestão e recomendando melhorias. É aceitável que o auditor externo disponibilize também ao Parlamento e à Administração os seus conhecimentos especializados, proporcionando, p. ex., comentários sobre propostas de leis e de regulamentos, mas a independência e a objectividade da função de auditoria deverão ser preservadas de forma a não comprometerem a futura actuação da ISC. A ISC, a sua gestão de topo e o seu pessoal de auditoria não devem participar ou interferir na gestão ou no funcionamento de uma entidade controlada.
7. A Declaração de Lima não se limita a defender a consagração da independência de uma ISC na lei, mas postula ainda a protecção legal adequada por um Supremo Tribunal contra qualquer interferência na independência da instituição de controlo.

**Recomendação 3:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão ter poderes e meios, claramente suportados na Constituição e na lei, para auditarem todos os fundos, recursos e actividades públicas (incluindo fundos e recursos da UE), independentemente de estarem ou não reflectidos no orçamento nacional e de quem recebe ou gere esses fundos, recursos e actividades públicas.*

Subjacente à Declaração de Lima encontra-se a ideia de que as responsabilidades de auditoria da ISC se deverão exercer sobre toda a gestão financeira do Estado, independentemente da localização desses fundos, recursos e actividades ou da sua inclusão ou exclusão no orçamento nacional. Esta ideia assumiu uma maior importância com o crescimento das actividades de direito privado do Estado e com o aumento do financiamento internacional.

1. De forma a garantir que a ISC possa auditar a utilização de todos os fundos, recursos e actividades públicas, a Constituição deverá incluir este princípio, e uma lei poderá reconhecer os poderes de auditoria de forma pormenorizada (uma indicação de todo o âmbito da auditoria de fundos, recursos e actividades públicas – receita, activos, responsabilidades e despesa – é apresentada no Anexo 3).
2. No contexto da integração europeia, a necessidade de auditar toda a receita e despesa da UE exige que sejam dados plenos poderes à ISC nessa área, independentemente da orçamentação pública, incluindo a possibilidade de realizar auditorias nas instalações de qualquer entidade que faça a gestão de receita ou despesa em nome da UE ou nas instalações de qualquer pessoa individual ou colectiva que receba pagamentos provenientes do orçamento da UE.
3. Deverá também ser tida em conta, tal como é salientado na Declaração de Lima, a gestão de fundos concedidos por instituições financeiras internacionais, actividades de instituições internacionais financiadas pelas contribuições de estados membros da UE e a utilização de fundos públicos por instituições, representantes e departamentos que desempenhem actividades no estrangeiro.
4. Sempre que a ISC não possua os poderes suficientes para cobrir todos os campos de auditoria acima indicados, deverá reportar, no mínimo no

seu relatório e contas, sobre as dificuldades e as consequências negativas decorrentes dessa definição inadequada de competências, e deverá apresentar propostas com vista às alterações necessárias. No contexto da integração europeia, poderá ser útil um exercício mais profundo, tal como se indica nas conclusões (ver final deste capítulo).

5. As obrigações desses auditados perante a ISC deverão ser definidas por lei, de forma a garantir auditorias bem sucedidas e a evitar mal-entendidos. Essas obrigações deverão incluir o envio regular de informação, o direito de a ISC recolher junto dos auditados e das entidades com eles relacionados, de forma oral ou escrita, todas as informações que considere necessárias para a auditoria (ainda que de carácter secreto), o dever de cooperar com os auditores, bem como medidas de correcção eficazes sempre que for negado o acesso à informação ou retida qualquer informação, etc.

***Recomendação 4:***

***As Instituições Superiores de Controlo deverão assumir toda a área da auditoria externa do sector público, abrangendo tanto as auditorias regularidade como as de desempenho.***

As normas de auditoria da INTOSAI determinam que a ISC realize toda a auditoria externa do sector público, incluindo auditorias de regularidade e de desempenho. O princípio deverá estar consagrado na Constituição e na lei, e a sua aplicação deverá ser definida em regulamentos, procedimentos internos e manuais de auditoria.

Como indica o Glossário de Termos (em Anexo 1), as auditorias de regularidade incluem a avaliação do cumprimento das leis, regulamentos e princípios, incluindo a certificação da correcção financeira. As auditorias de desempenho ou de boa gestão, abrangem três tipos de auditoria: auditoria à economia obtida em resultado da aplicação de bons princípios e práticas de gestão; auditoria ao uso eficiente dos recursos financeiros e não financeiros da entidade controlada; e auditoria da eficácia dos resultados alcançados face aos objectivos da entidade.

1. As normas de auditoria da INTOSAI e as Linhas Orientadoras Europeias para a sua implementação salientam a importância da realização de auditorias de desempenho como um meio de alcançar resultados quer

na eliminação das ineficiências e dos desperdícios quer no aumento de certas parcelas da receita pública. Estas auditorias podem também influenciar positivamente a protecção social dos cidadãos, através do exame por parte da ISC dos resultados dos programas governamentais e da utilidade social de certas instituições ou políticas. As preocupações crescentes sobre a fraude bem como os sistemas muito regulamentados, ambos presentes na União Europeia, sublinham a importância da realização de auditorias de regularidade, e a contabilidade e a certificação chamam a atenção para a importância da auditoria financeira.

2. A Declaração de Lima salienta que deve ser dada igual importância às auditorias de regularidade e de desempenho, e declara o princípio básico de que cabe a cada ISC determinar a supremacia relativa de um tipo de auditoria sobre o outro. Sendo essencial para a missão da ISC que ela possa desenvolver ambos os tipos de auditoria, é importante que sejam tomadas decisões conscientes sobre a importância relativa de cada um dos diferentes tipos durante a fase de planeamento.
3. A implementação efectiva das auditorias de regularidade e das auditorias de desempenho depende, não apenas da adopção de normas internacionais de auditoria (ver Capítulo 2), mas também de várias providências legislativas:
  - Em função do sistema de controlo em que se insere a ISC, a lei deverá definir claramente os tipos de auditoria a realizar e as respectivas consequências: auditorias de regularidade e de desempenho, relatórios, opiniões, recomendações, responsabilidades, certificação de contas, poderes jurisdicionais, publicidade, etc.
  - A ISC deverá ser autorizada a recorrer a especialistas da administração pública, do meio universitário, de empresas privadas ou de empresas de consultoria, uma vez que as análises de desempenho implicam conhecimentos muito específicos (ver Capítulo 3).
  - A capacidade de auditar durante as fases iniciais dos processos financeiros torna possível obter efeitos imediatos e significativos e é um importante factor no aumento da eficácia do papel de controlo de uma ISC (deverá, no entanto, acautelar-se a não interferência no processo de gestão).
  - Auditar os sistemas de controlo interno (de gestão) e contribuir para o seu desenvolvimento são instrumentos eficazes para a melhoria da avaliação do desempenho e para garantir melhores resultados do trabalho de auditoria (ver Capítulo 4).

4. Depois de assente o quadro legal, as principais prioridades são desenvolver competências para a realização das auditorias e melhorar a qualidade das auditorias. As principais fases deste processo respeitam a:
- Desenvolvimento das normas e das políticas de auditoria da ISC, como base do desenvolvimento de metodologias alinhadas com políticas e normas internacionalmente aceites, como é o caso das da INTOSAI e IFAC (ver capítulo 2);
  - Especialização dos auditores, nomeadamente em auditoria financeira ou de gestão;
  - Definição e melhoria de políticas de gestão de recursos humanos, destinadas a garantir a disponibilidade de uma gama completa de conhecimentos técnicos, de experiência e de competência, relevantes para as tarefas de auditoria necessárias para desempenhar com eficácia o mandato da ISC;
  - Manutenção da qualidade da auditoria, o que significa o estabelecimento de medidas de controlo ou supervisão de qualidade, que têm de ser plasmadas em normas, regulamentos e procedimentos;
  - Desenvolvimento de estratégias específicas de formação (ver Capítulo 3).

**Recomendação 5:**

*As Instituições Superiores de Controlo devem poder reportar de forma livre e sem restrições os resultados da sua actividade. Os relatórios deverão ser apresentados ao Parlamento e deverão ser tornados públicos.*

De acordo com os princípios orientadores da Declaração de Lima:

- Uma ISC “deverá ter a competência e dever-lhe-á ser exigido que reporte as suas constatações, anualmente e com independência, ao Parlamento ou a qualquer outra entidade pública; este relatório deverá ser publicado. Desta forma se garantirá uma larga distribuição e discussão, e se favorecerão as oportunidades de pôr em prática as constatações da ISC. A ISC deverá também ter a faculdade de fazer relatórios sobre constatações especialmente importantes e significativas ao longo do ano” (secção 16).
- “Os relatórios deverão apresentar os factos e a sua análise de uma forma objectiva e clara e limitar-se-ão às questões essenciais. A

redacção dos relatórios será precisa e fácil de compreender. A ISC deverá ter em consideração os pontos de vista das organizações auditadas sobre as respectivas constatações” (Secção 17).

- “As organizações controladas comentarão as constatações da ISC, num prazo estabelecido por lei, ou fixado pela ISC, devendo indicar as medidas tomadas em resultado das constatações da auditoria “ (secção 11). A ISC pode decidir publicar os comentários da entidade controlada juntamente com as suas próprias observações.

*Os parágrafos 163 a 191 das normas de auditoria da INTOSAI fornecem grandes linhas de orientação sobre os relatórios de auditoria e ainda mais orientação é dada na Linhas Orientadoras Europeias, nº 31, 32 e 41.*

*No final de cada auditoria, o auditor deverá preparar uma opinião escrita ou um relatório apresentando as constatações de uma forma adequada; o seu conteúdo deverá ser fácil de entender, devendo ser evitados comentários vagos ou ambíguos, deve ser apenas incluída informação que seja suportada por prova competente e relevante, e deverá ser independente, objectivo, justo e construtivo. A entidade controlada e outras entidades interessadas devem ter o direito de recorrer contra as constatações da auditoria. O recurso será tratado de maneira formal e cuidadosa. É da competência da ISC a decisão final sobre as acções a desencadear relativamente a quaisquer práticas fraudulentas ou irregularidades graves que sejam descobertas pelos auditores. As normas e procedimentos deverão regulamentar os procedimentos a seguir nestes casos.*

*Deveremos considerar que qualquer ISC tem o direito e o dever de assegurar o acompanhamento posterior das conclusões que resultem das constatações das auditorias e das acções posteriores a desenvolver por parte da entidade controlada. Não é suficiente declarar apenas quais foram as constatações; é também necessário verificar que progressos foram feitos na situação da entidade controlada. Esta tarefa deveria ser incluída nas normas internas da ISC e, mais particularmente, nos seus métodos de auditoria e procedimentos de planeamento.*

Cada ISC deve definir a sua política de acesso aos documentos detidos pela ISC (relatórios ou outros documentos). Esta política, que deverá ser objecto de publicação, deveria indicar quais os documentos que podem ser obtidos e de que forma os recursos relativos aos pedidos que foram rejeitados em primeira instância deverão ser tratados.

A lei deverá permitir à ISC informar o público em geral sobre o conteúdo dos relatórios, nomeadamente através dos meios de comunicação social, depois de os terem enviado ao Parlamento.

De forma a garantir o maior impacto possível, a ISC deverá estabelecer e manter relações de trabalho com o órgão parlamentar mais adequado para esse efeito.

## Conclusão do Capítulo 1

*No contexto da integração na UE, é da maior importância para uma ISC possuir um enquadramento legal sólido, completo e estável no qual a independência, os poderes e os meios para a realização de auditorias, o âmbito da auditoria e os instrumentos de relato são elementos fundamentais. Isto não é um exercício que se esgote numa única vez; a ISC deverá elaborar propostas de melhoria do seu enquadramento legal, com base na análise contínua da legislação relevante para este efeito e na avaliação da implementação da legislação existente.*

*Ao analisar e avaliar a adequação do enquadramento legal vigente, deverá responder-se a um determinado número de perguntas sobre a conformidade da ISC com os requisitos internacionalmente aceites: A base da ISC está de acordo com a Declaração de Lima? Como medir o estatuto de uma ISC? Como avaliar a implementação prática da Constituição e das leis? A gestão da ISC deverá empenhar-se na preparação de um plano para o desenvolvimento deste quadro legal, baseado na auto-avaliação e análise.*

*Uma vez que a legislação sobre o estatuto e as actividades de auditoria das ISCs dos países da Europa Central e de Leste é relativamente recente, não são de esperar grandes mudanças. Em qualquer caso, poderão ser introduzidas algumas alterações em estruturas administrativas, incluindo sistemas de auditoria, através de alterações às Constituições e às leis, para aquisição, à semelhança do Tribunal de Contas Europeu, de direitos adicionais ao controlo da utilização de fundos públicos alocados a partir de fundos da UE (por exemplo, o direito de auditar o beneficiário final, incluindo entidades privadas e pessoas colectivas). Esta é uma matéria muito sensível, uma vez que as Constituições não são alteradas com muita frequência, mas se for esse o caso, a ISC poderá desencadear alterações sobre o seu estatuto ou sobre o seu mandato. Neste processo, deverá ser tido em conta o cumprimento dos principais pontos da Declaração de Lima que descrevem a base estatutária de uma ISC.*

*De forma a garantir o eficaz exercício das suas responsabilidades, de acordo com o consagrado no respectivo mandato, a ISC deverá possuir legislação regulamentar – normas e procedimentos internos – da mais elevada qualidade.*

*Uma base legal clara facilita o desenvolvimento de uma ISC eficiente, mas deverá ter-se consciência de que essa base é apenas um pré-requisito para a prossecução do objectivo. Uma ISC a funcionar adequadamente é sobretudo o resultado da sua gestão, da sua organização e das actividades diárias do seu pessoal, orientadas e coordenadas para os fins estabelecidos.*

## **CAPÍTULO 2: ADOÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS DE AUDITORIA**

### **Recomendação 6:**

*As Instituições Superiores de Controlo, reconhecendo embora a experiência nacional existente, deverão formalmente adoptar, promulgar e divulgar políticas e normas de auditoria, que respeitem as normas de auditoria da INTOSAI, as Linhas Orientadoras Europeias de Implementação das Normas de Auditoria da INTOSAI e outras normas relevantes de auditoria do sector público emitidas pelo IFAC e aceites na UE. As normas de auditoria deverão ser aplicadas de forma consistente e fiável aos trabalhos da ISC por forma a garantir que esse trabalho de auditoria possui uma qualidade e uma competência aceitáveis. As ISCs deverão, assim, desenvolver manuais de auditoria e guias técnicos detalhados por forma a ajudar a promover a utilização prática e a observância dessas normas.*

Todas as ISCs têm de fornecer ao respectivo Parlamento e à opinião pública relatórios de auditoria objectivos, relevantes, independentes e eficazes, que sejam baseados nos trabalhos de auditoria desenvolvidos de acordo com as melhores normas e práticas profissionais (internacionais e da UE). Para alcançar este objectivo, deverão ser estabelecidas e promulgadas políticas e normas de auditoria, incluindo um código de ética. Isto irá ajudar a ISC a atingir os seus objectivos e a garantir que os trabalhos de auditoria sejam levados a cabo com uma elevada e reconhecida competência. O Anexo 4 destaca as áreas que deverão estar cobertas por essas normas.

A adopção formal e a divulgação pública, a aplicação consistente e a subsequente revisão contínua e actualização de políticas e normas de auditoria aceites irá ajudar a atingir uma alta qualidade e eficácia dos trabalhos de auditoria.

A ISC deverá ainda desenvolver manuais de auditoria e guias técnicos detalhados de acordo com as normas e a políticas de auditoria adoptadas. O Anexo 5 fornece os conteúdos recomendados de um manual de auditoria e inclui a sugestão de áreas nas quais poderão ser elaborados guias técnicos pormenorizados.

Cada ISC terá de decidir sobre o seu método particular de adopção e implementação de normas de auditoria, dependendo do seu mandato, estrutura e especificidades.

Um factor vital na implementação de manuais de auditoria e de guias técnicos é o forte apoio total, explícito e contínuo da gestão de topo da ISC, que deverá aprovar normas e regulamentos relativos ao controlo e à garantia da qualidade.

Com base na experiência de outras ISCs, o desenvolvimento das normas e das políticas, dos manuais e de outra documentação sobre metodologia de controlo, e a sua actualização permanente, divulgação e aplicação no interior da ISC, podem ser facilitados através da criação de um departamento responsável pela execução dessas tarefas de forma permanente.

### **Conclusão do Capítulo 2**

*A existência de políticas e normas de auditoria, bem como de um conjunto completo de manuais de auditoria e de guias técnicos pormenorizados, abrangendo todos os aspectos da actividade de uma ISC, baseados nas normas internacionalmente aceites (INTOSAI, IFAC), representa um trabalho considerável.*

*A preparação deste material por etapas, devendo ser cobertas em primeiro lugar as áreas prioritárias, é a abordagem mais prática a seguir para um empreendimento desta dimensão.*

*Eis algumas das perguntas que deverão ser respondidas durante este exercício: Como se referencia a ISC às normas da INTOSAI e do IFAC? As normas aplicadas na prática são compatíveis com essas normas? Que políticas e procedimentos existem para a preparação de manuais e outros guias ou instruções escritas para a condução e realização das auditorias? Em que medida são os manuais seguidos e respeitados e, em particular, observados os standarts, aquando da realização das auditorias? De que forma a ISC faz aprovar essas normas?*

A preparação de políticas e de manuais não é um exercício que se faça de uma única vez. Uma ISC também tem necessidade de desenvolver e instituir um sistema de acompanhamento do cumprimento das normas do manual de auditoria, garantindo que a qualidade do trabalho de auditoria é consistentemente elevada e, por outro lado, tomar as medidas necessárias para actualizar e alterar o manual, de forma a que este possa incorporar as alterações e os desenvolvimentos nessa área profissional. Este último aspecto será particularmente importante quanto às auditorias de fundos e recursos da UE, que exigem a incorporação e a implementação periódica de novos regulamentos.

## CAPÍTULO 3: GESTÃO DE UMA INSTITUIÇÃO DE CONTROLO

### SUB-CAPÍTULO 3.1: ORGANIZAÇÃO

#### **Recomendação 7:**

**As Instituições Superiores de Controlo deverão garantir que os seus recursos humanos e financeiros são utilizados da forma mais eficaz para garantir um exercício efectivo do seu mandato. Para este efeito, a gestão da ISC necessita de desenvolver e instituir as políticas e os procedimentos adequados de forma a garantir que a ISC é organizada de forma competente para produzir trabalhos e relatórios de auditoria eficazes e de alta qualidade.**

O objectivo de uma ISC é produzir trabalhos de auditoria da mais elevada qualidade. Mas tal como é mencionado no primeiro capítulo, isso não resulta apenas de uma adequada base legal. Com base no seu mandato, a gestão da ISC deverá desenvolver e implementar instrumentos flexíveis, sob a forma de regulamentos e procedimentos numa vasta gama de matérias, de forma a garantir que a ISC funcione como uma unidade organizacional. As matérias a abranger são: direitos e obrigações da gestão, processo de tomada de decisões, a estrutura da ISC (descrição, reporte, funções e descrição de funções), administração da ISC e gestão financeira, política de pessoal, código de ética, representação do pessoal, políticas e procedimentos de auditoria, etc. A gestão da ISC deve desenvolver estes instrumentos e garantir a sua divulgação a todos os funcionários bem como a sua aplicação efectiva e consistente, o seu acompanhamento e a sua alteração numa

base regular. “Gerir” uma organização de auditoria é um exercício complexo (ver Anexo 6).

Uma gestão e um controlo eficientes e eficazes dos recursos e das actividades de uma ISC é um requisito prévio para a preparação e produção de trabalhos e de relatórios de auditoria eficazes e de alta qualidade. Garantir que a qualidade dos trabalhos de auditoria é reconhecidamente elevada é de importância crítica para a ISC enquanto instituição. É um requisito claro de todas as normas internacionais de auditoria e é em particular, um requisito fundamental das Normas de Auditoria da INTOSAI.

A ISC deveria desenvolver, implementar e acompanhar políticas, procedimentos e sistemas de forma a garantir a qualidade dos seus trabalhos de auditoria de regularidade ou de desempenho. Estas políticas, procedimentos e sistemas devem ser concebidos de forma a garantir que todos os trabalhos de auditoria são levados a cabo de acordo com o prescrito nas normas de auditoria e nas Linhas Orientadoras Europeias, nos manuais de auditoria da ISC e nos guias técnicos pormenorizados.

Estas políticas, procedimentos e sistemas deverão ser transparentes, implementados com rigor e comunicados aos funcionários de forma a proporcionar um nível razoável de garantia de que são entendidos e seguidos. O Anexo 7 proporciona alguns dos pormenores sobre as principais áreas onde serão necessárias as políticas, procedimentos e sistemas de controlo de qualidade.

Deverão ser aplicadas medidas de controlo interno a cada auditoria, de forma a garantir a conformidade com as normas de auditoria mencionadas e com os respectivos manuais e normas técnicas. A entrega de tarefas a assistentes exige a supervisão, direcção e controlo adequados, de forma a garantir que esse trabalho se encontra a ser efectuado de forma correcta. Um processo formal de revisão deste trabalho deverá estar previsto nos manuais de auditoria. A dimensão destes procedimentos de controlo interno e de qualidade depende da responsabilidade dos funcionários que desempenham as tarefas, mas as disposições básicas para a direcção, supervisão e controlo do processo de auditoria vêm referidas no Anexo 4.

A ISC tem obrigação de dar um bom exemplo às instituições do sector público, prosseguindo e promovendo na sua actividade os princípios básicos de uma conduta correcta. Os padrões de comportamento da instituição deverão ser elevados, pelo que deverá ser prestada orientação e apoio para

promover e reforçar o comportamento adequado e a responsabilidade dos funcionários. Os sete princípios de um comportamento público adequado são:

- prevalência do interesse público;
- integridade;
- objectividade;
- responsabilidade;
- abertura;
- honestidade;
- liderança;

Estes princípios encontram-se explicitados no Anexo 8.

***Recomendação 8:***

***As Instituições Superiores de Controlo deverão desenvolver a sua organização interna como uma estrutura de apoio para a realização adequada das actividades relacionadas com os requisitos do período de pré-adesão.***

Uma questão estratégica importante para a ISC é o papel que irá desempenhar no processo de adesão do respectivo país, tendo em conta as exigências do *acquis communautaire*, as opiniões da Comissão e os acordos de parceria. Tal como acima se mencionou, em alguns casos será necessário propor alterações à legislação que define o mandato da ISC. Ao desenvolver ou rever esses instrumentos, a gestão da ISC poderia ter em conta as seguintes ideias:

1. A ISC deveria avaliar se tem capacidade de levar a cabo as tarefas relacionadas com o período de pré-adesão, como, por exemplo, o acompanhamento da adopção do *acquis communautaire* (em particular os aspectos relativos ao estabelecimento de sistemas de controlo financeiro), a realização de auditorias à aplicação dos fundos da UE (com prerrogativas semelhantes às do Tribunal de Contas Europeu), incluindo actividades relacionadas com o controlo interno da Comissão (certificação de contas, certificação de pagamentos).
2. A ISC deveria desenvolver as competências necessárias para auditar fundos da UE. Isto pode ser feito através da criação de um departa-

mento com competência para auditar fundos da UE ou da criação de departamentos especializados para cada um dos fundos.

3. O novo Tratado de Amsterdão, que entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, declara que as auditorias do Tribunal de Contas Europeu nos Estados membros da UE serão realizadas em ligação com as instituições nacionais de controlo e que essas entidades e aquele Tribunal deverão cooperar num espírito de confiança mútua. A maior parte desta cooperação é levada a cabo numa base voluntária, e está na disposição das partes escolherem o quadro dessa cooperação.

Recomenda-se que a ISC organize as suas relações com o TCE na base das estruturas de cooperação existentes ou numa base bilateral. Em qualquer dos casos, as disposições deverão proporcionar uma cooperação efectiva e flexível. O estabelecimento de uma rede de informação, que se traduza na troca de informação, no intercâmbio de planos de auditoria e na prestação de informações sobre as constatações de auditoria do TCE às ISCs nacionais e às entidades controladas, poderá integrar esse acordo. Para este efeito, a ISC deveria pensar na possibilidade de criar um departamento autónomo, envolvido na cooperação com o TCE.

4. No quadro da integração europeia, a ISC deveria desenvolver ligações fortes com as entidades nacionais responsáveis pelas questões da UE (coordenador nacional, etc.) bem como com a Comissão Europeia, a sua delegação nacional, representantes do PHARE e do Programa SIGMA.
5. A ISC deveria analisar diferentes alternativas para a recolha interna, preparação e divulgação da informação sobre as várias matérias relativas à UE e às actividades do governo e de outras entidades oficiais envolvidas na integração europeia. Deveriam ser analisadas as soluções relacionadas com ligações a bases de dados de fácil acesso, bem como a divulgação de boletins informativos, etc.
6. A ISC deveria continuar a manter bons contactos com outras ISCs (o fórum mais alargado para troca de experiências e conhecimentos é a INTOSAI, e, no contexto europeu, a EUROSAI).
7. Tendo em conta a importância do trabalho da ISC, é necessário que o público seja adequadamente informado das actividades da ISC através dos meios de comunicação social (deverá ser prestada informação através de um responsável pelos contactos com os media em conferências

de imprensa, comunicados à imprensa e através da criação de um site na Internet). Para além disso, o pessoal da ISC deverá também dispor de canais de informação (por exemplo, através da criação de um site de Intranet).

A organização deveria tomar decisões conscientes para iniciar a preparação para a adesão às novas regras o mais cedo possível. Os instrumentos internos deverão ser continuamente avaliados de forma a reagirem adequadamente às mudanças nas condições económicas e sociais (ver Anexo 9 – Regulamentos internos, normas e procedimentos).

### ***SUB-CAPÍTULO 3.2: PESSOAL***

#### ***Recomendação 9:***

*As Instituições Superiores de Controlo deverão garantir que o seu pessoal é competente, capaz e empenhado, por forma a garantir que é produzido um trabalho de auditoria eficaz, em conformidade com as normas internacionais e com as boas práticas europeias.*

Nos termos da Secção 14.1 da Declaração de Lima, os auditores das ISCs deverão possuir as qualificações e a integridade moral necessárias à boa execução da suas actividades de auditoria. Alcançar este objectivo é tão importante como difícil, uma vez que depende do desempenho da gestão e da sua capacidade para ultrapassar condições externas difíceis.

1. O recrutamento de pessoal é de importância crucial. Nesse recrutamento, as ISCs utilizam, e deverão utilizar, métodos variados. O que deve ser tido em conta, de acordo com a Declaração de Lima e as Normas de Auditoria da INTOSAI, é que a ISC deverá adoptar políticas e procedimentos que assegurem o recrutamento de pessoal com qualificações adequadas (conhecimentos acima da média e experiência profissional relevante). A designação deverá basear-se num processo de selecção aberto e transparente, com regras e critérios conhecidos, permitindo uma livre competição, através da publicação de anúncios. O número de funcionários, as suas qualificações e perfil, e outras decisões de recrutamento deverão ser baseadas apenas nas necessidades concretas da ISC, e o processo utilizado de recrutamento deverá evitar o risco de nomeações com motivações individuais ou políticas. Será aconselhável

possuir procedimentos e orientações para recrutamento devidamente aprovados e divulgados.

2. Os funcionários de auditoria são tradicionalmente formados em contabilidade, economia e direito, mas, hoje, a auditoria e as outras responsabilidades de uma ISC exigem especialistas de outras áreas. De forma a garantir que todo o pessoal possui os conhecimentos básicos e a competência técnica necessários para levar a cabo as respectivas tarefas, e, nomeadamente, quando não se conseguem encontrar no mercado auditores com um determinado perfil, é aconselhável que a ISC proporcione aos seus novos funcionários um determinado número obrigatório de cursos de formação.
3. Embora possa ser desejável que as equipas sejam profissionalmente qualificadas no sentido de poderem desempenhar todos os deveres de uma ISC ao mais alto nível profissional e de atingirem todos os seus objectivos, devido à crescente multidisciplinaridade e à grande variedade de conhecimentos necessários para cada estudo concreto, a disponibilidade de todas as valências pode não se vir a revelar muito adequada em termos de equilíbrio custo-benefício. É esse o motivo pelo qual a Declaração de Lima, as Normas de Auditoria da INTOSAI e as Orientações Europeias de Implementação salientam que, sempre que a ISC entenda que tal é necessário, deverá poder recorrer aos serviços de consultores externos numa base contratual. Esta disposição deverá ficar consagrada na lei.
4. Para garantir uma excelente qualidade do pessoal de auditoria, as condições de trabalho deverão ser adequadas aos requisitos especiais dessa função. Os auditores devem ter um estatuto próprio, claramente definido na lei, que deve garantir a estabilidade de emprego, a sua independência, remunerações adequadas e possibilidades de ascensão profissional.
5. A gestão da ISC deverá garantir que, na sua carreira profissional, os auditores não fiquem expostos às influências dos auditados nem dependentes deles. Por outro lado, em circunstância alguma deverão os auditores permitir que a sua objectividade fique exposta a quaisquer pressões ou interesses.
6. A independência, os poderes e as responsabilidades de uma ISC colocam exigências éticas à ISC e aos seus funcionários. A ISC deverá ter o

seu próprio código de ética e conduta (o código de ética da INTOSAI pode ser uma base de partida), que deve conter matérias como a imparcialidade, moralidade, integridade, respeito, objectividade, e capacidade de comunicação e trabalho em equipa.

7. No contexto da integração europeia, a ISC deveria garantir que os seus auditores possuem qualificações profissionais suficientes para perceber o enquadramento europeu e para auditar a adaptação da Administração ao *acquis communautaire* e à gestão dos fundos e dos recursos da UE. Esta qualificação deverá constituir um requisito de recrutamento e determinar um investimento específico em formação. O conhecimento de línguas estrangeiras deverá também ser exigido.

### ***SUB-CAPÍTULO 3.3: FORMAÇÃO***

#### ***Recomendação 10:***

***As Instituições Superiores de Controlo deverão desenvolver a qualificação técnica e profissional dos seus funcionários através de formação e qualificação***

A formação é uma das ferramentas de desenvolvimento mais importantes e um componente crucial das tarefas a levar a cabo para garantir trabalho de auditoria de qualidade. As normas da INTOSAI exigem que ISC promova e forme pessoal que lhe permita desempenhar os seus deveres de forma competente e efectiva. No entanto, a formação é cara, em termos de custo, de tempo e de afectação de recursos, e tem de ser bem gerida e cuidadosamente planeada de forma a ser dirigida para onde possa possuir um maior impacto e benefício prático.

A formação na ISC deverá garantir a melhoria das competências do pessoal, tendo em vista a constituição de equipas com as qualificações necessárias para atingir objectivos concretos de auditoria. A formação irá permitir à ISC executar o seu mandato e agir em conformidade com as normas internacionais de auditoria, permitindo assim a sua integração numa cultura europeia de auditoria.

Para alcançar estes objectivos, a ISC deverá colocar um especial ênfase:

- a) No estabelecimento de uma política de formação flexível, consagrada nas suas normas ou procedimentos internos e baseada numa avaliação completa de todas as necessidades de formação;
- b) Na criação de um departamento que coordene e forneça formação técnica e profissional (poderá incluir ou estar intimamente ligada ao desenvolvimento das metodologias de auditoria);
- c) Na organização de um programa de formação regular, baseado na avaliação das necessidades (incluindo avaliação das necessidades da organização, das necessidades de determinados grupos e das necessidades individuais);
- d) a formação (interna ou externa à ISC), deverá ser ponderada nas seguintes áreas: metodologias de auditoria, finanças e orçamentação, economia, direito, línguas, formação de formadores, gestão, comunicação, informática, assuntos relacionados com a UE e outras áreas específicas, de acordo com as necessidades particulares da ISC;
- e) a formação profissional deverá ser uma parte integrante do desenvolvimento da carreira do auditor, conduzindo à qualificação profissional ou certificação adequada nas disciplinas exigidas pela actividade da ISC, e, sempre que possível, deverá estar ligada a qualificações profissionais de elevado nível;
- f) os responsáveis pelas auditorias deverão planear os trabalhos de forma a proporcionar um tempo de formação adequado aos auditores.

A ISC deverá garantir que a formação é seguida e acompanhada de forma permanente por parte dos responsáveis pela gestão, que é directamente responsável pela formação. É impossível avaliar se um curso em particular correspondeu aos objectivos existentes se não forem realizadas avaliações e análises dos resultados alcançados. Os métodos de avaliação deverão incluir: opiniões sobre o curso, com apresentação de sugestões de alteração, conhecimentos adquiridos, possibilidades de promoção, resultados. O acompanhamento deverá permitir correcções periódicas.

As avaliações periódicas possuem um carácter mais genérico. Elas são necessárias para definir as orientações gerais da formação (melhoria da competência profissional dos auditores numa determinada área) e esse tipo de resultados de avaliação devem ser posteriormente discutidos a um nível de gestão mais elevado.

A melhoria da competência profissional dos auditores através da implementação dos elementos acima mencionados deve ser um compromisso permanente da gestão, a auto-avaliação deve ser a sua base e deve ser preparado um plano com vista ao seu desenvolvimento.

### **Conclusão do Capítulo 3**

*Tal como se mencionou no Capítulo 1, raramente serão necessárias alterações fundamentais no quadro legal da ISC (Constituição e leis), uma vez que o seu mandato é muitas vezes fixado de tal forma que abrange todas as áreas da gestão dos fundos públicos. Na maior parte dos casos, a necessidade de alterações ocorre na esfera dos instrumentos internos de organização, (regulamentos, normas e procedimentos) que devem ser desenvolvidos para promover a qualidade da actividade da ISC.*

*O funcionamento eficaz de uma ISC, enquanto organização, é um exercício complexo no qual a gestão de topo da ISC possui um papel central. Este último órgão tem a responsabilidade pelo desenvolvimento, implementação, acompanhamento e alteração regular de todos os instrumentos que fazem funcionar a organização (regulamentos, medidas e procedimentos) numa vasta gama de actividades.*

*Uma vez que a avaliação regular das actividades de uma ISC deverá constituir uma parte integrante da sua gestão, um primeiro passo muito importante seria analisar as necessidades de desenvolvimento ou de alteração dos instrumentos internos. Essa análise será uma importante fonte de informação e inspiração para a melhoria do apoio e dos procedimentos para a auditoria e outros tipos de actividades ou funções da ISC.*

*Poderá ser útil recorrer a conhecimentos, competências e recursos externos (programas como o SIGMA, TAIEX) para apoiar este trabalho. O Grupo de Trabalho preparou um questionário preliminar e a SIGMA preparou uma "checklist" que poderão corresponder a uma estrutura ou orientação do processo de auto-avaliação de necessidades (ver Anexo 10).*

*É também importante dar uma oportunidade ao público em geral para expressar a sua opinião sobre a actividade da ISC. Esta informação poderá favorecer uma melhor actividade de auditoria e reflecte a percepção que o público tem do trabalho da ISC. Um elemento fundamental neste contexto será o desenvolvimento das competências e dos recursos necessários para dar resposta às exigências.*

#### **CAPÍTULO 4: PAPEL DE UMA ISC NA AVALIAÇÃO E ENCORAJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DE CONTROLO INTERNO (DE GESTÃO)**

##### **Recomendação 11:**

*As Instituições Superiores de Controlo deverão concentrar-se no desenvolvimento, pelas entidades controladas, de sistemas de controlo interno (de gestão) de alta qualidade e eficácia.*

O controlo interno (de gestão) diz respeito à organização, medidas e procedimentos utilizados para ajudar a garantir que os programas governamentais conseguem atingir os resultados pretendidos; que os recursos utilizados para implementar esses programas são consistentes com os objectivos declarados da organizações em causa; que os programas são protegidos do desperdício, fraude e má gestão; e de que é produzida, mantida, fornecida e utilizada informação regular e fiável, na qual se suporta, nomeadamente, a tomada de decisões.

É da responsabilidade da gestão de uma organização estabelecer, desenvolver e acompanhar sistemas de controlo interno. A auditoria interna é uma parte integrante do sistema de controlo interno e desempenha um papel fundamental na avaliação dos sistemas de controlo no interior da entidade.

O preâmbulo da Declaração de Lima declara explicitamente que o objectivo inerente e geral de uma ISC deverá ser o desenvolvimento de uma sã gestão financeira. Afirma-se na secção 1 da Declaração: “A auditoria não é um fim em si mesmo, mas sim uma parte indispensável de um sistema regulador cuja finalidade é revelar desvios das normas aceites e violações dos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economia da gestão financeira, tão cedo que torne possível a adopção de medidas correctivas concretas, a responsabilização dos gestores, a obtenção de compensações

ou a adopção de medidas para evitar - ou, pelo menos dificultar – esse tipo de violações”.

De acordo com o Tratado, os acordos inter-institucionais, e a Regulamentação Financeira, uma regra importante da UE é a gestão financeira sã e eficiente da execução orçamental. Em acordos de parceria, os governos dos países candidatos à adesão à UE e a Comissão acordaram na necessidade de estabelecer controlos adequados a todos os níveis da cadeia de controlo interno e também ao nível da auditoria externa.

A própria ISC está interessada em sistemas eficazes de controlo interno uma vez que:

- a) estes podem antecipar e evitar erros, omissões, fraudes e irregularidades mais cedo do que a auditoria externa; e
- b) a fiabilidade e a eficácia dos sistemas internos de controlo geram economias na utilização dos recursos da ISC.

Como pode a ISC encorajar o desenvolvimento do controlo interno?

É crucial que o mandato legal da ISC inclua a responsabilidade de auditar e privilegiar a qualidade dos sistemas de controlo interno. Se assim não for, poderão estar limitadas as possibilidades de acção da organização na avaliação ou no desenvolvimento dos sistemas de controlo interno.

Por outro lado, a ISC deve tomar parte activa e desenvolver a sua actividade de acordo com as melhores práticas europeias na matéria.

Este papel pode ser desenvolvido de diferentes formas, como por exemplo:

- a) Desenvolvendo testes e avaliações específicos e sistemáticos sobre a fiabilidade e a eficácia dos sistemas internos de controlo. Recomenda-se:
  - que a auditoria se baseie mais na avaliação da qualidade dos sistemas e menos nas transacções individuais;
  - a inclusão nos relatórios de recomendações sobre a implementação e desempenho dos controlos internos e das entidades de auditoria interna;
  - a implementação de uma forma mais cooperante de desenvolver as auditorias, que inclua a discussão com as entidades controladas sobre as suas próprias normas internas de controlo;

- b) Estabelecendo uma lei que declare a responsabilidade do órgão de gestão pela criação, manutenção e desenvolvimento de um sistema de controlo interno eficaz, sendo o principal papel da ISC testar o seu funcionamento das seguintes formas:
- Participando no desenvolvimento e na promulgação de normas de controlo interno (por exemplo, através do fornecimento de opiniões sobre as normas financeiras);
  - Colaborando em diferentes tipos de trabalhos de desenvolvimento, nomeadamente de produção de guias ou orientações no âmbito da auditoria (planeamento, recolha de informações probatórias, etc.), de desenvolvimento de programas de formação para auditores internos ou de convites para frequentarem os cursos de formação da própria ISC;
- c) Garantindo que a ISC tem o direito de acesso aos planos e aos relatórios das entidades de auditoria interna, e de que estes podem utilizados no planeamento das auditorias da ISC. Pode ser conferido à ISC o direito de:
- Encorajar actos de coordenação de planos e harmonização de critérios entre entidades de auditoria interna e auditoria externa;
  - Avaliar a qualidade da auditoria interna;
  - Estabelecer cooperação, nos próprios trabalhos de auditoria, com as entidades de auditoria interna.
- d) Desempenhando um papel activo no acompanhamento da implementação nacional dos acordos de parceria e da execução do orçamento da UE, através do envolvimento na avaliação dos procedimentos aplicáveis à utilização desses fundos, na certificação de relatórios nacionais, etc.

A finalidade por detrás de toda a actividade ligada aos sistemas de controlo interno deveria ser proporcionar aos gestores responsáveis recomendações e informação que favoreça o cumprimento das suas obrigações de forma mais eficaz. É pois necessário que quaisquer recomendações formuladas identifiquem claramente o problema ou a falha no sistema, bem como a entidade e os procedimentos envolvidos.

Recomenda-se que a avaliação e o reporte sobre o controlo interno se faça de forma periódica. O acompanhamento de observações anteriores permite à ISC analisar melhorias no sistema de controlo e controlar o acatamento das recomendações realizadas em auditorias anteriores.

Os métodos para auditar os sistemas de controlo interno deveriam ser regulados pelas normas de auditoria da ISC e pelo respectivo código de conduta, os quais devem prevenir e evitar que o auditor interfira directamente nas responsabilidades de gestão da entidade controlada.

#### **Conclusão do Capítulo 4**

*As ISCs devem concentrar-se sobre o desenvolvimento, nas entidades controladas de sistemas de controlo interno (de gestão) de alta qualidade e eficácia.*

*A ISC desempenha um papel importante no desenvolvimento de sistemas internos de controlo interno efectivos e eficazes. Esta tarefa é ainda mais importante no contexto da adesão à União Europeia uma vez que novos sistemas de controlo têm de ser implementados em diferentes áreas e, em particular, no que respeita à gestão de fundos da UE.*

*De forma a poder desempenhar este papel (activo), o enquadramento legal da ISC deverá garantir-lhe os poderes necessários, que deverão ser complementados por guias práticos que expliquem como realizar esta actividade. Também neste caso, o ponto de partida do desenvolvimento deste papel activo pode ser a avaliação da situação actual, seguida do desenvolvimento de um plano detalhado com o objectivo de implementar as medidas necessárias.*

### **CONCLUSÃO GERAL: ACOMPANHAMENTO**

1. O desenvolvimento destas onze recomendações, seguido pela respectiva adopção por parte dos Presidentes, representa um passo inicial no processo de adaptação das ISCs dos países da Europa Central e do Leste às normas e práticas europeias de auditoria. As recomendações destinam-se a ser utilizadas por essas ISCs como uma ferramenta para integração no ambiente europeu e para o seu fortalecimento enquanto instituições eficazes.
2. O próximo passo será a utilização prática das recomendações. Um ponto de partida será a auto-avaliação por parte das ISCs quanto ao respectivo grau de preenchimento dos requisitos fixados nas recomendações.

ções. O questionário de auto-avaliação e a “checklist” da SIGMA, incluídos como Anexo 10, revelar-se-ão úteis nessa fase.

3. Numa terceira fase, e quando o âmbito das alterações estiver mais claramente definido através da auto-avaliação, as ISCs ficarão numa posição de poderem desenvolver planos de acção estratégica com o objectivo de implementarem as alterações.
4. O Grupo de Trabalho reconhece que seria útil a troca de experiências no decurso dos processos acima descritos.

**Anexo I:**  
**GLOSSÁRIO DE TERMOS BÁSICOS**

<p><i>Acquis communautaire</i></p>	<p><i>Ou o património da UE, é o corpo de direitos e obrigações comuns que une todos os Estados Membros dentro da União Europeia. Consta basicamente do Tratado de Roma e dos instrumentos que o completam (O Acto Único, o Tratado da União Europeia, etc.), e de um vasto conjunto de legislação secundária aprovada ao seu abrigo. O <i>acquis communautaire</i> refere-se principalmente ao mercado único e às quatro liberdades que lhe são inerentes (liberdade de circulação de bens, pessoas, capitais e serviços), às políticas comuns que lhe estão subjacentes (agricultura, trocas comerciais, concorrência, transporte e outras) e às medidas para apoiar as regiões e categorias da população mais desfavorecidas. A União comprometeu-se consigo própria a manter o <i>acquis communautaire</i> na sua integridade e a desenvolvê-lo ainda mais. As excepções e derrogações ao enquadramento legal constituído pelo <i>acquis communautaire</i> são autorizadas apenas em circunstâncias excepcionais e possuem um âmbito limitado.</i></p>
<p><i>Controlo a priori</i></p>	<p><i>O auditor encontra-se envolvido no processo da autorização da despesa pública. As ordens de pagamento e respectiva documentação de suporte recebidas são verificadas de forma a controlar se as transacções foram devidamente autorizadas, se são legais e regulares, e se existe provisão suficiente para elas no orçamento.</i></p>

<p><i>Auditoria a posteriori</i></p>	<p><i>São pelo menos de três tipos. As ISCs com uma função jurisdicional examinam e julgam actos das pessoas que são responsáveis pelo uso de fundos públicos. A auditoria financeira, incluindo o exame da documentação relativa a transacções, permite à ISC dar uma opinião sobre as contas do Estado e fornece à legislatura a base para a sua apreciação e aprovação. A auditoria de desempenho, ou de gestão, centrando-se sobre aspectos particulares da despesa pública, respeita a assuntos mais amplos da economia, eficiência e eficácia.</i></p>
<p><i>“Accountability”</i></p>	<p><i>Um conceito fundamental nas modernas teoria e prática de gestão. Significa que os gestores são responsabilizados por levar a cabo um determinado número de deveres ou tarefas definidas, e pelo cumprimento das disposições ou normas aplicáveis. O órgão ou a pessoa a quem o gestor deve reportar e perante o qual deve responder pelos seus actos é claramente indicado, e o gestor pode ser recompensado por bom desempenho ou sofrer as consequências de um desempenho inadequado.</i></p>
<p><i>Auditoria</i></p>	<p><i>Pode ser levada a cabo para satisfazer as necessidades da gestão (auditoria interna), ou pela ISC, ou qualquer outro auditor independente para cumprir obrigações legais ou estatutárias (auditoria externa). Uma tarefa particular da auditoria interna é acompanhar os sistemas de controlo de gestão e depois fazer o reporte à gestão de topo, salientando as fraquezas e recomendando melhorias. O âmbito das auditorias varia muito e inclui tanto auditorias de desempenho como de regularidade (As Normas de Auditoria da INTOSAI 39 e 40 referem-se a elas).</i></p> <p><i>As auditorias de regularidade atestam a responsabilidade financeira dos gestores pelas contas das entidades, envolvendo o exame e a avaliação dos registos financeiros e a emissão de opiniões sobre os documentos de prestação de contas. Incluem:</i></p>

- a) *Certificação das contas da Administração;*
- b) *Auditoria dos sistemas financeiros e transacções, incluindo avaliação da sua conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis;*
- c) *Auditoria das funções de controlo interno e de auditoria interna;*
- d) *Auditoria da probidade e da propriedade das decisões tomadas no âmbito da entidade controlada; e*
- e) *reporte de quaisquer outras matérias que possam emergir ou estar relacionadas com a auditoria, e que a ISC considere devam ser reveladas.*

*As auditorias de desempenho, ou de gestão, têm a ver com a auditoria da economia, eficiência e eficácia e respeitam a:*

- a) *auditoria da economia das actividades administrativas de acordo com são princípios e práticas administrativos, e políticas de gestão;*
- b) *auditoria da eficiência da utilização de recursos humanos, financeiros e outros, incluindo exame de sistemas de informação, medidas de desempenho e acompanhamento, e procedimentos seguidos pelas entidades controladas de forma a solucionarem as deficiências detectadas; e*
- c) *auditoria da eficácia do desempenho relativamente à prossecução dos objectivos da entidade auditada e auditoria dos reais impactos das actividades comparados com os impactos pretendidos.*

*Na prática, pode haver uma sobreposição entre as auditorias de regularidade ou de desempenho. Nesses casos, a classificação de uma determinada auditoria dependerá do seu principal objectivo.*

<i>Opinião do Auditor</i>	<i>Refere-se ao relatório preparado pelo auditor depois do trabalho de auditoria ter sido levado a cabo. Por exemplo, um relatório de um auditor anexado às contas de uma organização pode ser referenciado como a certificação dessas contas.</i>
<i>Controlo, controlos</i>	<i>Existem dois significados com relevo para a gestão e a administração:</i> <i>a) mecanismos e meios de orientação, auto-regulação ou inibição destinados a prevenir acidentes, tal como um piloto que controla o seu avião. Muitos idiomas não possuem palavras directamente equivalentes a este significado de "controlo". Nalguns países, como por exemplo na Holanda, a palavra inglesa é utilizada para transmitir esta noção de controlo; e</i> <i>b) controlar, verificar, auditar ou manter uma cópia das contas.</i>
<i>Corrupção</i>	<i>Existem muitas definições diferentes do conceito. Uma delas é a má utilização, activa ou passiva, dos poderes dos funcionários públicos (nomeados ou eleitos) para fins ou benefícios privados, de natureza financeira ou outra.</i>
<i>Economia, eficiência e eficácia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Economia significa obter os recursos necessários (financeiros, de pessoal, edifícios, equipamento, etc.) para desenvolver uma actividade com o menor custo possível.</i></li> <li>- <i>Eficiência significa obter o melhor resultado possível dos recursos empregues para desenvolver uma determinada actividade.</i></li> <li>- <i>A eficácia mede o nível de prossecução dos objectivos fixados para uma dada actividade.</i></li> </ul>
<i>Controlo ex ante</i>	<i>Ver controlo a priori</i>
<i>Controlo Ex post</i>	<i>Ver auditoria a posteriori</i>

<i>Audidores externos</i>	<i>Refere-se aos auditores de uma organização que não se encontram sob o controlo da organização e que não respondem por objectivos fixados pela organização.</i>
<i>Controlo Financeiro</i>	<i>Ver Controlo de Gestão</i>
<i>Constatações</i>	<i>Declarações relativas à verificação pertinente de factos. As constatações da auditoria emergem de um processo de comparação entre aquilo que deveria ser e aquilo que é.</i>
<i>Fraude</i>	<p><i>É a mais grave forma de irregularidade. O termo fraude é definido na Convenção para a Protecção dos Interesses Financeiros da Comunidade Europeia, adoptados em 26 de Julho de 1995 (JO N. C316, 27.11.1995). A definição de fraude que afecta o orçamento da UE (apresentada no Parágrafo 1, Artigo 1 da Convenção) é bastante extensa, e a sua essência é que é necessário um acto ou omissão intencional para considerar uma irregularidade como uma fraude e, portanto, punível através de acções judiciais (todos os outros actos apenas podem pois ser puníveis através de medidas administrativas, como é o caso de multas ou de proibição de concessão de financiamentos posteriores).</i></p> <p><i>Declara-se: “Para efeitos desta Convenção, uma fraude que afecte os interesses financeiros das Comunidades Europeias consistirá em:</i></p> <p><i>a) Relativamente à despesa, qualquer acto ou omissão relativo a: .....</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>- utilização ou apresentação de documentos ou declarações falsas, incorrectas ou incompletas, que tenha como efeito a apropriação indevida ou a retenção errónea de fundos do orçamento geral das Comunidades Europeias ou dos orçamentos geridos por, ou em nome, das Comunidades Europeias;</i></li> <li><i>- não divulgação de informação em violação de</i></li> </ul>

	<p><i>uma obrigação específica, com os mesmos efeitos;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>A má aplicação desses fundos para fins diferentes daqueles para os quais eles foram originariamente concedidos.</i></li> </ul> <p>b) <i>Relativamente à receita:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>a utilização ou apresentação de documentos ou declarações falsas, incorrectas ou incompletas, que tenham como efeito a diminuição ilegal de recursos do orçamento geral das Comunidades Europeias ou dos orçamentos geridos por, ou em nome, das Comunidades Europeias;</i></li> <li>- <i>não divulgação de informação em violação de uma obrigação específica, com os mesmos efeitos;</i></li> <li>- <i>a má aplicação de um benefício obtido de forma legal, com o mesmo efeito.”</i></li> </ul>
<i>Auditoria interna</i>	<i>Uma função independente de avaliação estabelecida no interior de uma organização.</i>
<i>Controlo interno</i>	<i>Ver Controlo de Gestão.</i>
<i>Irregularidades</i>	<p><i>Definidas no artigo 1, parágrafo 2 das Normas do Conselho horizontal sobre a Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades (2988/95) da seguinte forma:</i></p> <p><i>“Irregularidade” significa qualquer violação de uma norma da UE resultante de um acto ou omissão de um operador económico, que tem, ou poderia ter, o efeito de prejudicar o orçamento geral das comunidades ou orçamentos geridos por elas, quer por redução ou perda de receita dos recursos próprios recolhidos directamente em nome das Comunidades, quer por originar uma despesa injustificada “.</i></p>
<i>Controlo de Gestão</i>	<i>É aqui utilizado como sinónimo de controlo interno. A palavra “gestão” é utilizada para sublinhar que este tipo de controlo é da responsabilidade dos gestores, a diferentes níveis, com vista a realização dos progra-</i>

	<p><i>mas ou de outras actividades da administração. O controlo de gestão é não apenas a organização específica concebida para controlo mas, em primeiro lugar, e acima de tudo, a organização, as medidas e os procedimentos utilizados para ajudar a garantir que os programas do governo atingem os seus resultados pretendidos; que os recursos utilizados para cumprir estes programas são coerentes com as finalidades e os objectivos das organizações envolvidas; que os programas são protegidos do desperdício, da fraude e da má gestão; e que é produzida, mantida, fornecida e utilizada informação atempada e fíável para tomada de decisões.</i></p> <p><i>É da responsabilidade da gestão de uma organização, (não do auditor externo), estabelecer e acompanhar os sistemas de controlo de gestão. No entanto, um auditor externo deverá pronunciar-se sobre a ausência ou adequação desses sistemas, uma vez que uma das consequência de um bom controlo de gestão é que auditoria aos documentos e transacções individuais poderá ser menos detalhada.</i></p>
<i>Materialidade</i>	<i>Refere-se ao significado de uma questão relativamente a um conjunto de informação financeira ou de desempenho. Se uma matéria é relevante face ao conjunto da informação, então é provável que seja de importância para o utilizador dessa informação.</i>
<i>Recursos Próprios</i>	<i>Os recursos próprios da UE referem-se aos direitos aduaneiros, direitos agrícolas e direitos sobre o açúcar (recursos próprios tradicionais), aos recursos baseados no IVA e a um recurso complementar, baseado no PIB.</i>
<i>Auditoria de desempenho, de resultados ou de gestão</i>	<i>Auditoria sobre a economia, eficiência e eficácia de programas sociais (ou qualquer outra actividade).</i>

<i>Análise/avaliação do risco</i>	<i>Processo sistemático de avaliação e integração de julgamentos profissionais de prováveis condições e/ou eventos adversos. O processo de avaliação de risco deverá proporcionar meios de organização e de integração de julgamentos profissionais para desenvolvimento do calendário de trabalhos.</i>
-----------------------------------	--

## Anexo 2:

### DESENVOLVIMENTO DAS ACTIVIDADES DO GRUPO DE TRABALHO

Na Sequência da Resolução dos Presidentes das ISCs dos Países da Europa Central e de Leste e do Tribunal de Contas Europeu, adoptadas em Março de 1998, em Varsóvia, foi criado um Grupo de Trabalho com o objectivo de definir os principais critérios de convergência necessários para a integração das ISCs dos Países Candidatos à Adesão à União Europeia no seio do ambiente europeu. O Grupo, presidido pela Câmara Suprema de Controlo da Polónia, foi composto por representantes de todas as ISCs e do TCE, juntamente com especialistas da SIGMA<sup>9</sup>.

Em Maio de 1998 a ISC da Polónia desenvolveu um esboço inicial das linhas gerais das actividades do Grupo. Em Julho Lage Olofsson preparou um documento sobre as alterações nas ISCs no contexto da adesão à UE. Este documento foi complementado por um outro trabalho redigido por Dirk Pauwels, que equacionou os principais pontos a considerar na lista de recomendações. Foram também apresentados comentários por outros membros do Grupo. Em Agosto, foram preparados mais dois documentos,

---

<sup>9</sup> As Instituições Superiores de Controlo foram representadas por:

- Albânia: Mr. Agron Kllogjri, Chefe de Gabinete; Mr. Sali Agaj, Responsável pelas Relações Internacionais
- Bulgária: Ms. Nadejda Sandolova-Christova, Membro; Ms Liliana Terzieva, Auditor Senior no Departamento "Ministérios e Instituições do domínio material".
- Croácia: Mr Josip Colic, Assistente do Auditor Geral; Ms Ljerka Crnkovic, Auditora
- República Checa: Mr Bohdan Hejduk, Director , Secção I; Ms Katerina Jahnova, Auditora
- Estónia: Mr Rein Söörd, Conselheiro do Auditor Geral
- Tribunal de Contas Europeu: Mr Dirk Pauwels
- Hungria: Ms. Irén Lovas-Malatinszky, Conselheira
- Lituânia: Mr Pauls Krumins, Conselheiro do Auditor Geral
- Polónia: Mr Jacek Uczkiewicz, Vice-presidente; Mr Jacek Mazur, Conselheiro do Presidente (Presidente do Grupo); Ms Elzbieta Sikorska, Conselheira económica do Departamento de Economia e de Integração Europeia
- Roménia: Ms Rora Roinita, Controller Financeiro, Divisão de Controlo Preventivo
- República Eslovaca: Mr Karol Svitel, Director do Departamento de Análise
- Eslovénia: Ms Neva Maher, Conselheira Sénior

A SIGMA foi representada por membros do Sector de Controlo Financeiro e de Auditoria: Mr Kjell Larsson, Conselheiro Sénior, Mr Nick Treen, Administrador Principal; e Mr Roger-François Cazala; Administrador Principal, e pelos especialistas da SIGMA: Ms. Helena Lopes, Subdirectora-Geral do Tribunal de Contas de Portugal, e Mr. Lage Olofsson, Assistente do Auditor-Geral do Departamento Nacional de Auditoria da Suécia.

um centrando-se no mandato e nos trabalhos do Grupo e um outro apresentando uma lista preliminar de recomendações.

Os documentos acima mencionados foram submetidos a debate durante a primeira reunião do grupo realizada em 1 de Setembro em Varsóvia. Durante esta primeira fase, o Grupo decidiu precisar o seu mandato e especificar como seu objectivo a definição de um conjunto de recomendações directamente relacionadas com os aspectos institucionais das ISCs, ou seja, com as condições internas e externas da organização e o funcionamento das Instituições Superiores de Controlo no contexto da integração europeia. Nesta reunião, o grupo analisou e decidiu sobre os princípios tópicos: a base e o conceito geral das recomendações, lista de temas para as recomendações, estrutura da descrição das recomendações, distribuição de tarefas entre os membros do Grupo, contribuições dos especialistas da SIGMA e calendarização dos trabalhos.

Em Outubro de 1998 os membros do Grupo desenvolveram, de acordo com a distribuição de tarefas efectuada, os primeiros esboços das recomendações, que foram comentados em Novembro pelos especialistas da SIGMA. A SIGMA disponibilizou também ao Grupo documentação importante para o seu trabalho. Os membros do Grupo desenvolveram então em Dezembro novas versões posteriores das descrições das recomendações. Como passo seguinte, foram juntas as nove partes existentes, por forma a criarem um documento único, o que veio evidenciar as diferenças de formato, layout e estilo dos vários componentes.

Na Segunda reunião do Grupo, realizada em Ljubljana, em 26 e 27 de Janeiro de 1999, o Grupo examinou em pormenor os esboços das recomendações. Todas elas foram sujeitas a comentários técnicos, e foram decididas grandes reduções e alterações ao trabalho em geral. O Grupo acordou também na estrutura do relatório final, abrangendo: Introdução; Recomendações (sobre enquadramento legal, normas de auditoria, organização interna, pessoal, papel da ISC no desenvolvimento de controlos internos); Acompanhamento e Anexos. Por outro lado, iniciaram-se os debates sobre a proposta de Resolução a apresentar à reunião de Presidentes das ISCs dos Países da Europa Central e do Leste e do Tribunal de Contas Europeu.

Com base nos documentos debatidos em Ljubljana, a ISC polaca preparou propostas de recomendações muito mais curtas e mais consistentemente formuladas, que foram enviadas para a SIGMA no final de Fevereiro. Com base nesta proposta e no trabalho desenvolvido por todo o grupo, os espe-

cialistas da SIGMA prepararam em Março uma nova versão da proposta, enviada aos membros do Grupo, os quais posteriormente enviaram mais de 100 sugestões escritas de alterações ou adições.

As várias alterações às propostas de recomendações foram cuidadosamente analisadas no decorrer da terceira reunião do Grupo, realizada em 22 e 23 de Abril de 1999, em Sofia. Nesta reunião foi aprovado o relatório final, bem como a proposta de Resolução dos Presidentes das ISCs.

**Anexo 3:**  
**ÂMBITO DA AUDITORIA:**  
**FUNDOS, RECURSOS E ACTIVIDADES PÚBLICAS**

A ISC deverá procurar ter o mais amplo mandato possível para levar a cabo a sua actividade em todo o sector público. A ISC deverá procurar levar a cabo trabalhos de auditoria nas seguintes áreas:

- Fundos e contas nacionais centrais;
- Fundos e recursos da UE e relacionados;
- Outros fundos internacionais e de desenvolvimento;
- Outros fundos e contas do Estado;
- Outros fundos e contas públicas;
- Receitas fiscais;
- Taxas, preços, rendas e outras receitas;
- Contas departamentais anuais do sector público; e quaisquer contas comerciais a elas associadas;
- Empresas do sector privado detidas ou controladas pelo Estado;
- Agências do Estado;
- Propriedades do Estado;
- Todo os activos e passivos do Estado;
- Subsídios e subvenções do Estado;
- Outras entidades do sector público;
- Contas de acções e provisões;
- Outros activos, investimentos, garantias, empréstimos, concessões, subsídios e responsabilidades;
- Banco Central;
- Dívida Pública;

- Autoridades, instituições e outras entidades locais e regionais;
- Parlamento;
- Fundos da Segurança Social;
- Saúde e outros.

**Anexo 4:**  
**NORMAS E POLÍTICAS DE AUDITORIA**

**1. Gerais e Profissionais**

- Independência
- Competência
- Cautela
- Ética e conduta
- Objectivos do controlo da ISC
- Controlo de qualidade
- Formação
- Suspeitas de fraude e de erro
- Outras

**2. Campo de acção**

- Planeamento, incluindo materialidade
- Controlo interno – avaliação do risco
- Evidências e documentação da auditoria
  - Amostragem
  - Revisão Analítica – evidência relevante, fiável, e suficiente
- Conformidade com leis e regulamentos
- Utilização do trabalho de outros auditores e especialistas
- Forma e conteúdo
- Auditoria de regularidade e de desempenho
- Avaliação da materialidade

**3. Relatórios**

- Forma e conteúdo
- Auditorias de regularidade e de desempenho
- Opiniões da Auditoria

**4. Poderão ser necessárias normas separadas para matérias específicas relativas às auditorias de desempenho.**

## **Anexo 5:**

### **CONTEÚDO DO MANUAL DE AUDITORIA**

Um Manual de Auditoria deverá tratar as seguintes matérias:

#### **Questões Gerais:**

- Organização e enquadramento legal
- Princípios gerais – objectos das auditorias a fundos públicos
- Relações com outras entidades e auditores

#### **O Processo de Auditoria**

- Processo de Auditoria desenvolve-se em três fases principais:
  - Planeamento (abordagem, planeamento da auditoria, materialidade, avaliação de risco, programa de auditoria, etc.)
  - Trabalho de Campo (avaliação dos controlos, testes, obtenção de evidências, documentação, etc.)
  - Relatório (processo, documentação, controlo de qualidade, etc.)

#### **Matérias específicas ou guias técnicos detalhados:**

- Amostragem
- Auditoria de Tecnologias Informáticas
- Gestão de Recursos
- Auditoria de Regularidade
- Auditoria de Desempenho
- Elaboração de Relatórios
- Supervisão e Revisão
- Documentação
- Guias e Programas de Auditoria
- Relações Internacionais
- Revisão Analítica
- Controlo de Qualidade e Garantia de Qualidade
- Fundos da UE
- Relações com a Auditoria Interna
- Gestão de Clientes

## Anexo 6:

### COMO GERIR A AUDITORIA: FINALIDADE E ÂMBITO

**Direcção:** a direcção das pessoas a quem o trabalho é distribuído envolve a informação sobre as suas respectivas responsabilidades e sobre os objectivos da actividade que vão iniciar. Por outro lado, os membros das equipas deverão também ser informados de questões como a natureza da actividade da entidade auditada e possíveis problemas, de natureza contabilística ou outra, que poderão afectar a natureza, duração e extensão da actividade de auditoria na qual se vão envolver. A orientação da auditoria deve incluir, para além das reuniões e de comunicações orais informais, manuais de auditoria, listas de verificação (checklists), bem como o programa da auditoria e um plano global de auditoria.

**Supervisão:** a supervisão está estreitamente relacionada tanto com a direcção como com a revisão e pode envolver elementos de ambas. Os funcionários com responsabilidades de supervisão desempenham as seguintes funções, no decorrer das auditorias:

- Acompanham a evolução da auditoria de forma a avaliar se:
  - Os assistentes possuem os conhecimentos técnicos e a competência necessários para desempenhar as tarefas que lhes foram atribuídas;
  - Os assistentes percebem as orientações e os objectivos da auditoria;
  - trabalho está a ser desenvolvido de acordo com o plano geral de auditoria e com o programa da auditoria;
- Informam-se sobre questões importantes levantadas no decorrer da auditoria; avaliam a sua importância e promovem a alteração do plano geral da auditoria e do programa de auditoria, sempre que tal seja apropriado; e
- Solucionam quaisquer diferenças de entendimento entre os membros da equipa e avaliam da necessidade de consultadoria externa ou adicional.

**Revisão:** o trabalho desenvolvido pelos funcionários encarregues da auditoria tem de ser revisto por pessoal com qualificações superiores e com experiência adequada, que irá avaliar se:

- trabalho foi desenvolvido de acordo com o programa da auditoria;
- trabalho desenvolvido e os resultados obtidos foram adequadamente documentados;
- Todas as matérias relevantes foram solucionadas e se encontram reflectidas nas conclusões da auditoria;
- Os objectivos dos procedimentos de auditoria foram alcançados; e
- As conclusões expressas são coerentes com os resultados dos trabalhos realizados e suportam a opinião final emitida.

Terão também de ser objecto de revisão de uma forma adequada:

- plano geral de auditoria e o programa da auditoria;
- A avaliação dos riscos inerentes e dos riscos de controlo, incluindo o resultado de testes de controlo;
- As alterações, caso existam, ao plano geral de auditoria e ao programa da auditoria;
- A documentação obtida a partir dos procedimentos substantivos, e a formulação de conclusões nela baseadas;
- As próprias contas, os ajustamentos propostos pela auditoria e o relatório preliminar.

É também importante, no contexto acima indicado, que os arquivos dos trabalhos de auditoria evidenciem a revisão efectuada.

**Anexo 7:**  
**PRINCIPAIS ÁREAS PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS  
DE CONTROLO DA QUALIDADE**

- **Padrões de conduta profissional**

Os funcionários devem observar os princípios da independência, integridade, objectividade, confidencialidade e profissionalismo. Deverá existir um código de ética e conduta.

- **Capacidades e competências**

Os funcionários devem adquirir e manter elevados padrões técnicos e de competência profissional que lhes permitam cumprir as suas responsabilidades (ligação à avaliação das necessidades de formação e desenvolvimento de uma função de formação interna).

- **Relação com o cliente**

Os funcionários têm de manter a integridade e assegurar a independência da ISC enquanto servem também de forma apropriada o cliente da auditoria.

- **Atribuição de trabalho**

Os trabalhos de auditoria são atribuídos a funcionários que tenham a formação técnica e a proficiência exigidas para cada circunstância específica.

- **Delegação, orientação, supervisão e revisão**

A suficiente orientação, supervisão e revisão do trabalho a todos os níveis é levada a cabo para garantir que o trabalho desenvolvido obedece às normas apropriadas.

- **Consultoria com peritos externos**

A providenciar se a própria ISC não tiver a especialidade necessária.

- **Monitorização**

A adequação contínua e a eficácia operacional das medidas e procedimentos de controlo da qualidade devem ser monitorizadas, eventualmente por um grupo especial.

**A formulação e implementação de práticas e procedimentos de controlo de qualidade exigirão um esforço substancial e um período razoável de tempo. As soluções que satisfazem as necessidades da ISC em**

**cada momento deverão ser consideradas e posteriormente revistas. Deverá ser efectuada uma avaliação cuidadosa das prioridades e da capacidade da ISC para acolher quaisquer mudanças.**

**Anexo 8:**  
**OS SETE PRINCÍPIOS DA FUNÇÃO PÚBLICA**

***Prevalência do interesse público***

*Os detentores de cargos públicos devem tomar decisões unicamente com base no interesse público. Não o devem fazer para obter benefícios financeiros ou materiais de qualquer tipo, para si próprios, a sua família ou amigos.*

***Integridade***

*Os detentores de cargos públicos não se devem deixar submeter a qualquer obrigação, financeira ou outra, perante indivíduos ou organizações externas que possam influenciá-los no desempenho dos seus deveres oficiais.*

***Objectividade***

*Na prossecução de negócios públicos, incluindo nomeações públicas, atribuição de contratos ou recomendação de indivíduos para prémios ou benefícios, os detentores de cargos públicos devem basear as suas escolhas no mérito.*

***Responsabilidade***

*Os detentores de cargos públicos são responsáveis pelas suas decisões e acções perante o público, e deverão submeter-se a qualquer escrutínio necessário ou adequado.*

***Abertura***

*Os detentores de cargos públicos deverão manter a maior abertura possível relativamente às suas decisões e acções. Deverão justificar as suas decisões e só restringir a informação quando tal for exigido por interesses públicos mais vastos.*

***Honestidade***

*Os detentores de cargos públicos têm a obrigação de declarar quaisquer interesses privados relacionados com os seus deveres públicos e tomar medidas para resolver conflitos daí emergentes, de forma a proteger o interesse público.*

***Liderança***

*Os detentores de cargos públicos deverão promover e sustentar estes princípios através da liderança e do exemplo.*

*Estes princípios aplicam-se a todos os aspectos da função pública e visam todos aqueles que, de alguma forma, servem o público.*

*Anexo 9:*  
**REGULAMENTOS, REGRAS E PROCEDIMENTOS INTERNOS**

**1. Estrutura Organizacional da ISC**

- Gestão e Administração: eleição, mandato, direitos e obrigações, responsabilidades, remoção, dispensa, actividades externas, etc.
- Estrutura interna: divisões/unidades/serviços: responsabilidades
- Descrição de funções específicas como, por exemplo, do Secretário Geral da ISC

**2. Funcionamento da ISC**

- Processo de tomada de decisão: calendário de reuniões, agenda, preparação de documentos, deliberações, processo de votação, adopção de decisões, minutas e sua publicação
- Função do órgão de autorização, controlador financeiro e oficial de contas
- Delegação de responsabilidades e assinaturas
- Processo de adopção da estrutura da ISC e processo de nomeação do seu pessoal

**3. Auditoria**

- Repartição de tarefas entre divisões/unidades/administração
- Troca de informação com as entidades controladas (informação sobre auditorias, missões, etc.)
- Procedimentos de auditoria: preparação e adopção
- Programas de trabalho: procedimentos e adopção
- Preparação e adopção de relatórios: procedimentos, estrutura dos relatórios
- Contactos com a entidade controlada (relativamente ao esboço dos relatórios)
- Publicações
- Documentação/arquivo
- Tratamento de casos em que se suspeite de fraudes ou irregularidades

**4. Pessoal**

- Descrição de funções (tipos de funções, graus, etc.)
- Recrutamento
- Avaliação

- Promoções
- Repartição de pessoal pelos diferentes departamentos
- Mobilidade
- Estagiários
- Formação
- Comités e comissões de pessoal
- Condições de trabalho (horário de trabalho, horas extraordinárias, absentismo, etc.)
- Salários e pensões
- Desemprego: reforma, segurança social, despesas médicas
- Confidencialidade e actividades externas

### **5. Administração**

- Infra-estrutura da ISC (edifícios, restaurante, salas de reunião, etc.)
- Regras para a alocação de gabinetes individuais
- Segurança dos edifícios
- Funções e responsabilidades administrativas

### **6. Gestão financeira**

- Responsável financeiro e de contabilidade
- Processo orçamental da ISC
- Exoneração do oficial de contas
- Controlo externo das contas da ISC

### **7. Outros**

- Ligação ao Parlamento, governo e ministérios
- Acordos com o Parlamento, governo, ministérios, auditados
- Cooperação com organizações internacionais (EUROSAI, INTO-SAI)
- Cooperação com outras ISCs

*Anexo 10:*  
**PROCESSO DE AUTO-AVALIAÇÃO**

O processo de implementação das recomendações do Grupos de Trabalho começará com uma avaliação e apreciação da situação actual. Então, poderá ser efectuado um diagnóstico da necessidade de correcções que conduzi-  
rá a um plano e estratégia para desenvolvimento e mudança que, subse-  
quentemente, poderão ser implementados e geridos de acordo com as ne-  
cessidades particulares da ISC.

Vão propostos um questionário preliminar e uma lista de verificação da SIGMA, que poderão constituir uma estrutura coerente, e uma metodologia para o processo de avaliação e apreciação. É aconselhável que os docu-  
mentos abaixo disponibilizados sejam desenvolvidos e melhorados. Ambos procuram fazer particular referência às necessidades especiais de mudança que o processo de adesão à UE trará.

**I. QUESTIONÁRIO DE AUTO-AVALIAÇÃO**

O questionário divide-se em duas partes: (a) IMPLEMENTAÇÃO MÍNIMA, contendo pontos-chave que indicam as acções básicas da ISC para o momento, e (b) QUESTIONÁRIO DE “FOLLOW UP”, contendo itens e considerações mais detalhadas.

**(a) IMPLEMENTAÇÃO MÍNIMA**

1. Libertar a ISC da interferência do Governo;
2. Estabelecer mandatos de auditoria claros na legislação;
3. Compensar os auditores; através de concurso, recrutar auditores qualifi-  
cados de diversas disciplinas, para evitar perdas irreparáveis de especi-  
alistas;
4. Documentar as metodologias de auditoria;
5. Publicar relatórios, ou colocá-los na Internet, logo após a conclusão da  
auditoria;
6. Publicar um relatório anual;

7. Estabelecer garantias da qualidade, desenvolver estratégias de desenvolvimento institucional para a qualidade, qualidade dos produtos técnicos, qualidade dos processos;
8. Determinar o número de relatórios que deverão ser produzidos ao longo do ano, no âmbito das auditorias de regularidade, desempenho e outras;
9. Desenvolver uma metodologia para atrair o interesse dos *media* sobre os relatórios de auditoria;

## **(b) QUESTIONÁRIO DE FOLLOW-UP**

### **1. Enquadramento Legal**

**INDEPENDÊNCIA:** *Entraves Pessoais:* Como é que a ISC determina se os seus auditores têm quaisquer entraves pessoais relacionados com as auditorias que conduzem? *Entraves Externos:* Quais são as políticas e procedimentos para detectar e lidar com entraves externos?

**CONDUTA PROFISSIONAL ADEQUADA:** Quais são as políticas e procedimentos da ISC para levar o seu pessoal a seguir todas as normas aplicáveis à condução de auditorias? Como é que a necessidade de cumprimento das normas de auditoria é comunicada a cada um dos auditores? Quais são as políticas e procedimentos da ISC nas situações em que as normas aplicáveis não são seguidas?

**REQUISITOS LEGAIS E REGULAMENTARES:** *Auditorias Financeiras:* Para determinar a observância das leis e regulamentos em auditorias financeiras, as políticas e procedimentos da ISC exigem:

- a) Que o auditor identifique as leis e regulamentos pertinentes, e determine quais dessas leis e regulamentos, caso não sejam observadas, têm um impacto directo e relevante nas contas?
- b) Que o auditor estabeleça procedimentos de auditoria que proporcionem garantias razoáveis de detecção de erros, irregularidades ou incumprimentos, que possam ser relevantes para as contas ou para os resultados de uma auditoria relacionada com as contas?

## 2. Adopção e Implementação de Normas de Auditoria

PLANEAMENTO DE AUDITORIAS: Existem procedimentos para planejar a marcação de auditorias e, caso existam, onde estão documentados? Caso não existam, descreva brevemente os procedimentos de planeamento seguidos na prática. As políticas e procedimentos da ISC exigem a consideração dos seguintes aspectos ao longo do processo de planeamento:

### *Auditoria Financeira:*

- a) Aspectos relacionados com a missão do auditado e o ambiente em que opera?
- b) Políticas e procedimentos contabilísticos do auditado?
- c) Planeamento estimado do nível de risco?
- d) Juízo preliminar sobre os níveis de materialidade para fins de auditoria?
- e) Itens das contas com probabilidade de necessitar de ajustes?
- f) Natureza dos relatórios que se esperam apresentar (por exemplo, um relatório sobre a consolidação de contas financeiras)?
- g) Acompanhamento dos resultados e recomendações anteriores que afectem a corrente auditoria?

### *Auditorias Relacionadas com Contas:*

- a) Identificação das normas aplicáveis a auditorias relacionadas com contas?
- b) Fontes potenciais de informação e sua validade? É utilizado um plano de auditoria escrito em todas as marcações de auditorias? Quem é responsável por rever e aprovar o plano de auditoria, e como é essa aprovação documentada?

EVIDÊNCIAS E DOCUMENTOS DE TRABALHO: *Evidências Suficientes, Competentes e Relevantes:* Como é que a ISC garante que os resultados e conclusões da auditoria são suportados por evidências suficientes, competentes e relevantes? *Documentos de trabalho:* Quais são as políticas e procedimentos da ISC para a preparação e manutenção de documentos de trabalho, incluindo as que visam a conservação em segurança e a retenção necessária de tais documentos? As políticas e procedimentos exigem que os documentos de trabalho (electrónicos ou em papel) contenham:

- a) Um plano de auditoria interrelacionado com os documentos de trabalho?
- b) objectivo, âmbito, metodologia e resultados da auditoria?

- c) Informação suficiente para documentar o trabalho desenvolvido e suportar conclusões e pareceres significativos?
- d) Documentação adequada do trabalho desenvolvido para suportar as conclusões e pareceres nas seguintes áreas-chave de auditoria (se alguma destas quaisquer áreas não for chave, assinalar “N/A”. Adicionar áreas-chave que não estejam aqui incluídas):
  - 1) Saldo do Tesouro?
  - 2) Contas a Receber?
  - 3) Investimentos?
  - 4) Programas de Crédito a Receber?
  - 5) Inventário?
  - 6) Património, Instalações e Equipamento?
  - 7) Responsabilidades para Garantia de Empréstimos?
  - 8) Outras Responsabilidades?
  - 9) Receitas?
  - 10) Despesas ou custos?

**NORMAS DE RELATO:** *Todas as auditorias:* A ISC inclui nos seus relatórios uma declaração de como a auditoria foi efectuada em conformidade com as normas de auditoria geralmente aceites? Existem políticas e procedimentos que exijam um relatório escrito sobre a conformidade com leis e regulamentos e com o controlo interno, e que incluam:

- a) Uma descrição do âmbito dos testes de conformidade com leis e regulamentos e de controlo interno?
- b) Uma declaração comprovativa de que o âmbito dos testes de conformidade e de controlo interno forneceram evidências suficientes para suportar um parecer sobre a conformidade ou o controlo interno?
- c) Os resultados desses testes, incluindo:
  - 1) Identificação de todas as irregularidades e actos ilegais, excepto aqueles que são claramente inconsequentes;
  - 2) Outros incumprimentos relevantes; e
  - 3) Condições relatáveis, incluindo (apenas para auditorias financeiras) a identificação de pontos que possam, individualmente ou no conjunto, ser considerados fraquezas relevantes?
- d) Uma declaração em como a auditoria incluiu:
  - 1) exame, com base em testes, das evidências que suportam os valores e ajustamentos das contas?
  - 2) A avaliação dos princípios de contabilidade usados e das estimativas significativas feitas pela gestão?
  - 3) A avaliação global das contas? Caso seja emitido um parecer, as razões para a qualificação atribuída são descritas num parágrafo

separado, precedendo o parágrafo do parecer? O parágrafo do parecer contém linguagem de qualificação apropriada e uma referência ao parágrafo precedente? Caso seja emitido um parecer negativo, o relatório inclui um parágrafo a precedê-lo onde se indiquem todas as razões substantivas para o parecer negativo, ou uma descrição dos seus efeitos nas contas, ou uma declaração em como os efeitos não são razoavelmente determináveis? O parágrafo do parecer contém linguagem apropriada para expressar a sua negatividade e uma referência ao parágrafo explicativo precedente?

*Resultados:* O relatório inclui informação relevante sobre:

- a) Todas as irregularidades e actos ilegais revelados pela auditoria, à excepção dos que são claramente inconsequentes?
- b) Outros incumprimentos relevantes?
- c) Condições relatáveis do controlo interno, incluindo uma identificação dos pontos que são, individualmente ou no conjunto, fraquezas relevantes? As irregularidades relevantes, actos ilegais e outros incumprimentos são apresentados na perspectiva correcta, incluindo, se aplicável, a relação entre as ocorrências e o universo e o número e o valor dos casos examinados? Que políticas e procedimentos foram estabelecidos para a distribuição periódica dos relatórios de auditoria? Quais são as políticas e procedimentos para garantir que os standards sobre a elaboração do relatório são seguidos nas auditorias financeiras?

### ***3. Gestão da Instituição de Controlo***

**CONTROLO DE QUALIDADE:** Que sistema estabeleceu a ISC para garantir que está a seguir procedimentos de auditoria adequados, e que adoptou e está a seguir as normas de auditoria?

**QUALIFICAÇÕES DO PESSOAL:** Que políticas e procedimentos estabeleceu a ISC para garantir que as suas auditorias são conduzidas por pessoal que, colectivamente, tem as capacidades necessárias para o âmbito do trabalho de auditoria realizado? Incluir descrições e referências das políticas de recrutamento da ISC, políticas e procedimentos para assignar o pessoal às auditorias, avaliações do pessoal e outras políticas e procedimentos relevantes. Como é que a ISC determina se os consultores têm as capacidades necessárias para realizar o trabalho que lhes é exigido (ex. procedimento para analisar a formação, experiência ou desempenho do consultor, antes de ser decidida a contratação)?

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO CONTÍNUAS: Quais são os requisitos de educação e formação contínuas para os auditores da ISC? Descrever o sistema que a ISC estabeleceu para garantir que os seus auditores cumprem os requisitos de educação e formação contínua estabelecidos.

#### **4. Controlo Interno**

*Auditorias Financeiras:* As políticas e procedimentos da ISC exigem a compreensão de cada um dos elementos da estrutura do controlo interno? O auditor é obrigado a compreender os cinco componentes do controlo interno (ambiente de controlo, avaliação do risco, actividades de controlo, informação e comunicação e monitorização), ao pôr em prática procedimentos orientados para a compreensão da delineação dos controlos relevantes para uma auditoria?

## **II. CHECKLIST DA SIGMA PARA AVALIAÇÃO DAS ISC (BENCHMARK)**

- 1. A ISC TEM AUTORIDADE CLARA PARA AUDITAR SATISFATORIAMENTE TODOS OS FUNDOS E RECURSOS PÚBLICOS E ESTATUTÁRIOS, ORGANISMOS E ENTIDADES, INCLUINDO OS FUNDOS E RECURSOS DA UE?**
- mandato da ISC detalha adequadamente a sua autoridade para examinar e certificar o seguinte:
  - Fundos e contas nacionais centrais;
  - Fundos e recursos da UE e relacionados;
  - Outros fundos internacionais e de desenvolvimento;
  - Outros fundos e contas públicas do Estado;
  - Outros fundos e contas públicas;
  - Receitas fiscais;
  - Taxas, preços, rendas e outras receitas;
  - Contas departamentais anuais do sector público e quaisquer contas comerciais a elas associadas;
  - Empresas do sector privado detidas ou controladas pelo Estado;
  - Agências do Estado;
  - Propriedades do Estado;
  - Todos os activos e passivos do Estado;

- Subsídios e subvenções do Estado;
  - Todos os outros organismos do sector público;
  - Contas de acções e provisões;
  - Outros activos, investimentos, garantias, empréstimos, concessões, subsídios e responsabilidades;
  - Banco nacional;
  - Dívida pública;
  - Autoridades, instituições e outros organismos locais ou regionais;
  - Parlamento;
  - Fundos da segurança social;
  - Saúde e outros?
- **A ISC está autorizada a examinar ou inspeccionar, incluindo por auditorias de desempenho, quaisquer contas do sector publico que não esteja autorizada a certificar?**
  - **A ISC tem um acesso claro a toda a informação, registos, pessoas, activos, instalações e dados necessários para um desempenho eficaz das suas funções?**
  - **A ISC tem poder para tomar acções correctivas, fortes e eficazes, quando o acesso é negado?**
  - **A ISC pode fiscalizar a utilização de fundos, activos e recursos públicos, directamente até aos utilizadores finais, sem restrição (isto é particularmente importante para actividades da UE)?**
  - **A ISC fez uma lista das circunstâncias e uma descrição clara dos procedimentos a serem seguidos para aplicar sobretaxas e multas?**

*(Se a ISC não é a única entidade a realizar auditorias externas ao sector público, a avaliação deve igualmente referir-se, se aplicável, às disposições alternativas existentes e, especialmente, a quaisquer falhas na cobertura das auditorias)*

**2. O TIPO DE TRABALHO DE AUDITORIA DESENVOLVIDO SOBRE A TOTALIDADE DAS AUDITORIAS DE REGULARIDADE E DE DESEMPENHO ESTABELECIDAS NAS NORMAS DE AUDITORIA DA INTOSAI (PARÁGRAFOS 38-40)?**

- **âmbito de uma auditoria da ISC será bastante variável, mas deverá incluir tanto auditorias de regularidade como de desempenho (Normas de Auditoria da INTOSAI, parágrafos 39 e 40). A ISC tem um mandato legal para executar todos os tipos de auditoria abaixo indicados, e para avaliar que tipos de auditorias estão realmente a ser feitos?**

**A auditoria de regularidade** engloba:

- a) A avaliação da responsabilidade financeira dos responsáveis, envolvendo o exame e avaliação de registos financeiros e a emissão de pareceres sobre as contas?
- b) A avaliação da responsabilidade financeira da administração governamental como um todo?
- c) Auditar sistemas e transacções financeiras, incluindo a avaliação da conformidade com os estatutos e regulamentos aplicáveis?
- d) Auditar funções de controlo interno e de auditoria interna?
- e) Auditar a probidade e correcção das decisões administrativas tomadas pela entidade auditada?
- f) Relato sobre quaisquer outros assuntos, derivados de ou relacionados com a auditoria, que a ISC considere que devam ser revelados?

**A auditoria de desempenho** diz respeito à auditoria da economia, eficiência e eficácia. A auditoria de desempenho realizada pela ISC cobre:

- a) A economia das actividades administrativas, de acordo com os princípios e práticas administrativas e com as políticas de gestão?
- b) A eficiência da utilização de recursos humanos, financeiros e outros, incluindo o exame dos sistemas de informação, avaliação do desempenho e medidas de acompanhamento, e dos procedimentos seguidos pelas entidades controladas para corrigir as deficiências identificadas?
- c) A eficácia do desempenho em relação à prossecução dos objectivos da entidade auditada, e a auditoria do impacto efectivo das actividades em comparação com o impacto projectado?

Na prática, pode haver uma sobreposição entre auditorias de regularidade e de desempenho e, nestes casos, a classificação de uma auditoria específica

depen­derá do seu objectivo primordial. A ISC realiza outro tipo de actividades de auditoria, aconselhamento, etc.? Estas actividades são signifi­cativas ou geram alguns conflitos de interesses?

### **3. A ISC TEM A INDEPENDÊNCIA OPERACIONAL E FUNCIONAL NECESSÁRIA PARA O DESEMPENHO DAS SUAS TAREFAS?**

- A independência da ISC é totalmente protegida por referências constitucionais e estatutárias apropriadas?
  - As disposições para a nomeação, exercício de funções, demissão e remuneração da Direcção e pessoal da ISC salvaguardam adequadamente a sua independência?
  - A ISC apresenta as suas propostas de orçamento directamente ao Parlamento?
  - A própria ISC está sujeita a algum tipo de auditorias externas?
  - A ISC nomeia o seu próprio pessoal e tem disposições adequadas para determinar a sua remuneração?
- **A ISC é livre de decidir que trabalho irá executar?**
    - trabalho e actividades da ISC são sujeitos à intervenção, direcção ou controlo de qualquer outra pessoa ou autoridade?
    - A ISC é livre de decidir a calendarização e conteúdo do seu trabalho?
  - A ISC tem capacidade para disponibilizar os resultados do seu trabalho directamente ao público e ao parlamento?
    - Quantos relatórios públicos emite a ISC anualmente?
    - A ISC emite pareceres ou certificados que justifiquem o seu trabalho sobre contas?
    - Estes documentos de garantia são emitidos de acordo com normas de auditoria geralmente aceites?
    - Que disposições tem a ISC para gerir as suas relações com o público e com os media?
  - A ISC tem meios e capacidade para desempenhar o seu mandato com eficácia?
    - A ISC tem a quantidade de pessoal e recursos necessária para cumprir o seu mandato apropriadamente? Indicar áreas com cobertura ou capacidade técnica insuficientes.

- Os membros do pessoal da ISC têm capacidades e formação académica e profissional suficientes para desempenhar as suas funções adequadamente?
  - A ISC tem autoridade para contratar externamente trabalho de auditoria e recorrer à assistência especializada, quando necessário? (Indicar a extensão da contratação externa.)
- 4. OS PRINCIPAIS RELATÓRIOS ANUAIS DA ISC SÃO PREPARADOS COM O DEVIDO CUIDADO E DE FORMA PERIÓDICA?**
- Os relatórios principais da ISC têm de cumprir um calendário estatutário? Se sim, este calendário é cumprido?
  - A ISC prepara os seus relatórios envolvendo uma discussão bilateral com o auditado para ajudar a garantir um relatório isento e factual?
  - A metodologia da ISC garante a isenção e o conteúdo factual exacto dos relatórios? (Descrever a metodologia da ISC.)
- 5. O TRABALHO DA ISC É EFECTIVAMENTE ANALISADO PELO PARLAMENTO, EX. POR UM COMITÉ ESPECIALIZADO, QUE TAMBÉM FAZ UM RELATÓRIO DOS SEUS RESULTADOS?**
- Existe um comité parlamentar (de auditoria), responsável por analisar detalhadamente os relatórios da ISC?
  - Que tipo de resposta dá o comité parlamentar (de auditoria) aos relatórios que analisa?
- **governo tem de responder formal e publicamente aos relatórios publicados pela ISC?**
    - A ISC ou o comité parlamentar (de auditoria) verificam se o governo tomou medidas apropriadas em relação aos seus relatórios e recomendações?
    - Que evidências existem para indicar que as recomendações da ISC e do comité parlamentar de auditoria foram alvo de alguma acção?
  - **A ISC faz o acompanhamento da implementação das suas recomendações e das do Parlamento?**
    - Como é que a ISC acompanha o impacto do seu trabalho?

- A ISC elabora orientações ou recomendações sobre como fazer melhor, com base nos seus resultados?
- 6. A ISC ADOPTOU NORMAS DE AUDITORIA INTERNACIONAL E GERALMENTE ACEITES, COMPATÍVEIS COM OS REQUISITOS DA UE, E ATÉ QUE PONTO FORAM IMPLEMENTADAS?**
- Declaração de Lima
  - Normas de Auditoria da INTOSAI
  - Linhas de Orientação para a Implementação Europeia das Normas da INTOSAI
  - Normas de Auditoria do Tribunal de Contas Europeu
  - Normas IFAC
- **A ISC tem os seus procedimentos e práticas documentados num manual ou em guias técnicos? Estão de acordo com as recomendações e melhores práticas da UE?**
  - **A ISC tem disposições adequadas para o planeamento e organização das suas actividades, aos vários níveis funcionais?**
    - Uma estrutura organizacional definida
    - Descrições de funções detalhadas
    - Um plano institucional
    - Um plano estratégico
    - Disposições adequadas para o planeamento detalhado de auditorias
    - Um plano e um estratégia de formação detalhados
    - Sistemas informáticos e de gestão da informação adequados
    - Instalações adequadas
    - Sistemas e procedimentos de HRM bem desenvolvidos
    - Um sistema de registo de tempos e de orçamento
    - Elevada competência e consciência ao nível da gestão
- 7. A ISC ESTÁ DEVIDAMENTE CONSCIENTE DOS REQUISITOS DO PROCESSO DE ADESAO À UE?**
- Que planos e disposições fez a ISC para se envolver no processo de adesão?

*(Ver relatório do segundo grupo de trabalho sobre “O papel activo das ISCs no enquadramento da adopção e aplicação do acquis communautaire”)*

## **8. INDICADORES GLOBAIS DA EFICÁCIA DE UM PROCESSO DE AUDITORIA EXTERNA AO SECTOR PÚBLICO**

Estes indicadores visam garantir o impacto efectivo da ISC em toda a administração pública.

Uma ISC pode ter toda a autoridade e poderes necessários para a execução apropriada do seu papel e das suas funções, mas, ainda assim, não estar a fazer um trabalho suficientemente bom. Sempre que possível, devem ser avaliados indicadores objectivos e subjectivos, para verificar o impacto e a eficácia da ISC. Estes indicadores podem ser:

### *Indicadores Objectivos:*

- Número de relatórios/recomendações efectuados e aceites pelas entidades controladas;
- Número de relatórios/recomendações efectuados e aceites pelo Parlamento;
- Número e montante das multas e sobretaxas aplicadas;
- Montante das poupanças efectuadas através de recomendações aceites;
- Ratios do número de auditorias completadas/pessoal/orçamento;
- Número de casos submetidos à justiça;

### *Indicadores Subjectivos:*

- Confiança do Parlamento no trabalho da ISC;
- Percepção geral do público sobre o valor da ISC no processo de responsabilização;
- Avaliação por parte dos ministérios clientes do valor acrescentado da auditoria externa (especialmente o Ministério das Finanças).

---

# ACÓRDÃOS

---

\* O capítulo *Acórdãos* inclui uma selecção de acórdãos do Tribunal de Contas que, atenta a sua orientação doutrinal, são objecto de publicação integral



**FISCALIZAÇÃO PRÉVIA  
(1ª SECÇÃO)**



## RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 2/2000

### OPOSIÇÃO DE JULGADOS - FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

#### SUMÁRIO:

- I Em Recurso Extraordinário sobre matéria de concessão ou recusa do visto, se pelo plenário da 1.<sup>a</sup> Secção for deliberado que não há oposição de julgados o recurso considera-se findo – artº 102º nº 4 da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.
- II Só há oposições de julgados se perante factos em tudo idênticos se decidir de forma diferente e mesmo oposta – artº 101º nº 1 do mesmo diploma legal.

Conselheiro Relator  
Alfredo Menéres Barbosa

Ac. nº 4/2000  
Sessão de 29.02.2000

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 2/2000

### 1.

O Exmº Presidente da Câmara Municipal de Mangualde veio, nos termos do disposto nos artºs 101º e seguintes da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, interpor Recurso Extraordinário do Acórdão nº 45/99, de 7 de Dezembro de 1999, proferido no processo de Recurso Ordinário nº 38/99, em Plenário da 1ª Secção, formulando, no seu pedido as seguintes conclusões:

*“1 - o Acórdão nº 45/99-7.Dez.1ºS/PL, lavrado nos autos de recurso nº 89/99, confirmou a recusa do visto ao 2º adicional do contrato de empreitada “Construção das Piscinas Municipais” celebrado entre a Câmara Municipal de Mangualde e a Sociedade Anónima empreiteiros Casais de António Fernandes da Silva;*

*2 - O fundamento da recusa, ou melhor da sua manutenção, assenta na ilegalidade dos “trabalhos a mais” realizados, por se*

*ter entendido que os “trabalhos objecto do contrato adicional em apreço não se enquadravam na previsão do artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, por não terem resultado de qualquer circunstância imprevista à execução da obra;*

*3 - A Câmara Municipal de Mangualde recorreu daquela decisão de recusa de visto, alegando, resumidamente, que as razões invocadas para a realização dos trabalhos em causa - a imprevisibilidade do aumento demográfico da zona e a imprevista desactualização dos materiais de construção e equipamento - permitem a sua qualificação como “trabalhos amais” relativamente à empreitada inicial;*

*4 - No douto acórdão de que se recorre foram invocados como fundamentos para a recusa, o facto de a decisão de realizar os “trabalhos a mais” não ter resultado de qualquer circunstância imprevista que tenha surgido no decorrer da execução da empreitada;*

*5 - Nomeadamente por não ter derivado de um cataclismo, de uma derrocada ou enxurrada, ou de uma imposição legal surgida depois de iniciados os trabalhos;*

*6 - Não podendo, por isso, ser qualificados como “trabalhos a mais” aqueles que eram previsíveis, mas que por deficiente execução do projecto não tenham, desde logo, sido incluídos ou que resultem de uma decisão de alteração do projecto posteriormente à celebração do contrato;*

*7 - Considerou-se também que a substituição de um tanque “por uma verdadeira e bem dimensionada piscina exterior” com trabalhos acrescidos que visam melhorar o “impacto e enquadramento no que respeita à acessibilidade e iluminação”, não pode deixar de resultar, necessariamente uma modificação, em termos substanciais, do objecto inicial da empreitada;”*

*8 - Quanto à substituição dos materiais por outros mais modernos e eficientes, considerou-se que se tratava de um fenómeno constante e previsível;*

*9 - Contudo, no acórdão de 9 de Junho de 1996 - Autos de reclamação 159/97 - Proc. nº 10354/97, contrariamente, foi entendido que a substituição do sistema previsto por outro diferente do projectado, não consubstanciava a alteração do objecto da empreitada inicial;*

*10 - Pois não era possível contemplar esta alteração por se ter considerado que a mesma era imprevista;*

*11 - Deste modo, foi decidido que os trabalhos resultantes da instalação de um sistema de ar condicionada mais potente (diferente) do que inicialmente previsto não são técnica ou economicamente separáveis da empreitada inicial;*

*12 - Donde terá que se concluir que a decisão contida no aliás mui douto acórdão de que ora se recorre está em contradição com a decisão proferida no acórdão atrás citado;*

*13 - O que constitui fundamento para o recurso extraordinário que se interpõe, já que se trata de decisões proferidas no âmbito da mesma legislação, em processos diferentes julgados pelo Plenário da 1ª Secção, sobre a mesma questão jurídica e que mereceram soluções opostas, tendo a decisão anterior transitado em julgado.*

*Termos em que, deve dar-se provimento ao presente recurso extraordinário, ser fixada jurisprudência e conseqüentemente ser concedido o visto ao processo nº 11893/99.”*

## 2.

Admitido liminarmente o recurso, foram os autos com vista ao Exmº Magistrado do Ministério Público, que emitiu parecer no sentido de que não existe, no caso, oposição de julgados; e isto porque “*os dois acórdãos não decidiram colocados perante a mesma questão fundamental de direito nem perante factos em tudo idênticos; decidiram por soluções opostas face a diferentes situações de facto, que motivaram diferentes aplicações do direito*”.

Conclui, por isso, que não existindo oposição de julgados entre as duas decisões em análise, nos termos do citado artº 101 nº 1 da Lei nº 98/97, dever-se-à, uma vez assim deliberado pelo Plenário, declarar-se findo o recurso, tal como o prevê o artº 102 nº 3 e 4 da mesma Lei.

Após ter sido dado cumprimento ao estipulado no citado nº 3, cumpre agora decidir.

## 3.

No acórdão recorrido foram dados como provados, com interesse para a decisão, os seguintes factos:

- Em 23 de Julho de 1997 foi visado por este Tribunal (Proc. n.º 44834/97) o contrato de empreitada “*Construção das Piscinas Municipais*” celebrado entre a Câmara Municipal de Mangualde e a Sociedade Anónima Empreiteiros Casais de António Fernandes da Silva, S.A. pelo valor de 400.077.232\$00, acrescido de IVA;
- em 22 de Fevereiro de 1999 foi aprovado o 1.º adicional ao mesmo contrato, no valor de 125.528.626\$00, acrescido de IVA;
- o objecto desse adicional respeita à construção de uma “*verdadeira e bem dimensionada piscina exterior*” em substituição de “*um tanque com a área de 135 m<sup>2</sup> e profundidade média de 0,8 m*”, bem como à substituição de materiais previstos no projecto por outros mais modernas e eficientes;
- a justificação invocada para os trabalhos em causa foi a desactualização do projecto posto a concurso com as exigências dos novos tempos, uma vez que “*a população utente dos serviços a prestar pelas instalações tem vindo a atingir níveis não previsíveis antes do lançamento da empreitada, ocorrido em 1996*”; e também o aparecimento de novos materiais;
- a este adicional foi recusado o visto por acórdão proferido em sessão de subsecção da 1.ª Secção de 28 de Setembro de 1999, recusa mantida no acórdão lavrado nos autos de Recurso Ordinário n.º 39/99, aprovado pela secção neste mesmo Plenário de 7 de Dezembro de 1999.
- em 27 de Julho de 1999 foi celebrado o 2.º adicional ao dito contrato pelo valor de 32.874.188\$00, mais IVA, que tem por objecto trabalhos com vista a melhorar o “*impacto e enquadramento no que respeita a acessibilidade e iluminação*”, essencialmente, da verdadeira e bem dimensionada piscina exterior;
- as justificações invocadas para a realização destes trabalhos foram, igualmente, o crescimento da população, e instalação de novas escolas e de uma biblioteca municipal;
- por acórdão proferido em sessão de subsecção da 1.ª Secção de 12 de Outubro de 1999 o Tribunal de Contas recusou a concessão do visto ao contrato por entender que não podendo o seu objecto ser

qualificado como “*trabalhos a mais*” relativamente ao contrato inicial, deveria ele ter sido precedido de concurso.

#### 4.

Perante os factos acima descritos e considerando o disposto no artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93, considerou-se no acórdão recorrido que os trabalhos do adicional não podiam ser qualificados como “*trabalhos a mais*”.

Com efeito, afirma-se ali que “*o contrato de empreitada inicial tinha por objecto a construção das piscinas municipais de Mangualde, de acordo com um programa, um projecto e um caderno de encargos previamente estabelecidos*”.

*Perante isto é evidente que da alteração de tal projecto e programa, resultante do facto de se pretender substituir os tanques “por uma verdadeira e bem dimensionada piscina exterior” com trabalhos acrescidos que visam melhorar o “impacto e enquadramento no que respeita a acessibilidade e iluminação” não pode deixar de resultar, necessariamente, uma modificação, em termos substanciais, do objecto inicial da empreitada.*”

*“Assim sendo, os trabalhos resultantes dessa modificação, por não poderem ser qualificados como destinados à realização da mesma empreitada, não poderão ser qualificados, nos termos legalmente impostos, como “trabalhos a mais” relativamente a ela. É que o procedimento pretendido pelo recorrente levaria a uma total deturpação dos princípios da igualdade e da transparência a que a contratação pública deve obedecer.”*

*“Também as restantes alterações que se pretende introduzir no contrato não poderão igualmente ser considerados como “trabalhos a mais”. Referimo-nos à substituição de materiais previstos no projecto por outros mais modernos e eficientes”.*

*“Com efeito, o constante progresso tecnológico leva a uma permanente melhoria dos métodos e materiais utilizados nas mais diversas áreas, designadamente na da construção civil”.*

*“Trata-se, pois, de um fenómeno constante e previsível. No entanto, essa substituição não se processa em termos de ser sempre necessário fazê-lo imediatamente, até porque, em geral, as melhorias e alterações que*

nessa área vão surgindo não levam à necessidade absoluta dessa substituição”.

*“Doutra forma, chegaríamos à conclusão que nenhum contrato ofereceria garantias de estabilidade, para que, na altura da sua celebração, desde logo se pudesse fixar, em concreto, os termos em que iria ser realizado”.*

*“Não é, assim, de aceitar que os motivos apresentados para a sua realização permitam também qualificá-los como “trabalhos a mais” relativamente ao contrato inicial”.*

Não podendo, assim, os trabalhos incluídos no aludido 2º adicional ser qualificados como *“trabalhos a mais”*, foi negado provimento ao recurso e confirmada a recusa do visto, na medida em que, atento o seu valor, a realização dos trabalhos deveria ter sido precedida de concurso público, o que foi considerado um elemento essencial do processo contratual – artº 133º nº 1 e 185º do Código de Procedimento Administrativo e 44º nº 3, alínea a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

## 5.

Por seu turno, no acórdão fundamento (acórdão nº 48/98, de 9 de Junho de 1998, proferido nos Autos de Reclamação nº 159/97) foram dados como provados, com interesse para a decisão, os seguintes factos:

- a) De acordo com a memória descritiva e justificativa dos trabalhos objecto do adicional em apreço (junta ao processo de visto nº 10 354/97), a construção das instalações do Serviço Nacional de Protecção Civil - Carnaxide - e do Serviço Municipal de Protecção Civil de Oeiras, desenvolveu-se em três fases:
  - 1ª - Cobertura, reforço e adaptação da estrutura de um edifício já existente, antes destinado ao batalhão nº 1 da Guarda Fiscal;
  - 2ª - Trabalhos de construção civil em geral no edifício principal e de instalação das redes de abastecimento de águas, incêndios, esgotos domésticos e pluviais, ventilação e ar condicionado e instalações eléctricas;
  - 3ª - Arranjos exteriores, envolvendo a construção de edifícios destinados à portaria, cobertura de estacionamento, bem como de um parque de estacionamento, arruamentos e áreas verdes.

- b) A primeira fase foi adjudicada, após concurso limitado, à firma “Temundo - Sociedade de Administração de Propriedades, SA” pelo preço de 17.805.820\$00 mais IVA, tendo o respectivo contrato sido visado em 31.10.95;
- c) Na sequência de concurso público, a Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN) adjudicou a segunda fase à empresa “Arquicon - Construtora, Lda”, pelo preço de 262.978.987\$00 mais IVA, tendo o respectivo contrato sido celebrado em 26 de Março de 1996 e visado por este Tribunal em 3 de Abril do mesmo ano;
- d) A terceira fase - arranjos exteriores - viria a ser adjudicada à mesma empresa, “Arquicon”, em 22 de Janeiro de 1997, pelo preço de 78.615.111\$00 mais IVA, após a realização de um concurso limitado para o qual foram convidadas seis firmas, mas só quatro apresentaram propostas.  
Refira-se que o preço da proposta da “Arquicon” (a quem já havia sido adjudicada a 2ª fase) era inferior em 12.236.976\$00 (sem IVA) em relação à segunda menor proposta apresentada.  
O respectivo contrato foi visado por este Tribunal em 19 de Fevereiro de 1997.
- e) A consignação dos trabalhos da 2ª fase (aquela que verdadeiramente nos interessa, porquanto o adicional em apreço é a esta que se reporta) deveria ocorrer no prazo de oito dias úteis após a comunicação do visto deste Tribunal, o seu início no prazo de oito dias a contar da consignação e a respectiva conclusão no prazo de 270 dias a contar, também, da consignação.  
Isto é, os trabalhos ter-se-ão iniciado em finais de Abril de 1996, pelo que deveriam estar concluídos em finais de Janeiro de 1997.
- f) Em 15 de Outubro de 1996, em plena execução dos trabalhos da 2ª fase, portanto, o Presidente do Serviço Nacional de Protecção Civil (a quem fundamentalmente se destinavam as instalações) enviou ao Director-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (o dono da obra) o ofício nº 1096, do seguinte teor:  
*“No seguimento duma análise aprofundada ao projecto de construção em título, solicito a V. Exª que sejam introduzidas no mesmo as alterações que a seguir se discriminam:*

- a) *O sistema de climatização deve abranger as áreas destinadas ao Serviço Municipal de Protecção Civil de Oeiras;*
  - b) *Deve ser implementada instalação sonora nas zonas de circulação, no bar e refeitório;*
  - c) *Considerar a necessidade de montar um sistema electrónico de vigilância interna e externa;*
  - d) *Montar uma rede informática em todas as instalações;*
  - e) *Considerar ainda a indispensabilidade de um sistema de controlo de acessos nas áreas afectas às Salas de Operações e Comunicações.”*
- g) Para executar as alterações solicitadas apresentou o empreiteiro, em Dezembro de 1996, um orçamento que, do cômputo dos trabalhos a menos (95.540.177\$00) e a mais (166.840.117\$00), se cifrava num acréscimo de 71.300.000\$00, repartido pelas diferentes componentes da seguinte forma:
- |                              |                |
|------------------------------|----------------|
| Construção civil .....       | 7 173 399\$00  |
| Instalações Mecânicas .....  | 16 077 973\$00 |
| Instalações Eléctricas ..... | 48 048 664\$00 |

O adicional (suplemento, na terminologia dos Serviços) foi formalizado em 26 de Fevereiro de 1997, as obras concluídas e as instalações ocupadas pelo Serviço Nacional de Protecção Civil e pelo Serviço Municipal de Protecção Civil de Oeiras em Abril, e o visto recusado em 27 de Maio do ano transacto.

## 6.

Perante esta factualidade considerou-se, no acórdão fundamento, que as solicitações para modificação da obra só foram conhecidas pelo dono da mesma no decurso dos trabalhos da 2ª fase, pelo que as mesmas se apresentaram como imprevistas (requisito este que, como vimos não se verificava no acórdão recorrido), e, por outro lado, os trabalhos em causa não eram separáveis nem técnica nem economicamente da empreitada inicial (ao contrário do verificado no acórdão recorrido em que os trabalhos implicavam uma modificação, em termos substanciais, do objecto inicial da empreitada).

Verificando-se, no acórdão fundamento, os requisitos previstos no artº 26º nº 1 do referido Decreto-Lei nº 405/93 para a qualificação dos trabalhos como trabalhos a mais, designadamente a imprevisibilidade e o facto de se

destinarem à realização da mesma empreitada, foi dado provimento ao recurso, tendo o contrato aí em apreciação sido visado.

7.

Do dito até se concluindo, a nosso ver sem margem para quaisquer dúvidas, que não há oposição de julgados. Esta exige - artº 101º nº 1 da mencionada Lei nº 98/97 - que relativamente à mesma questão de direito se tomem soluções opostas. E para que tal suceda necessário se torna que perante factos em tudo idênticos se decida de forma diferente e mesmo oposta.

Ora não foi isto o que sucedeu nos acórdãos fundamento e recorrido.

A situação factual com que o julgador se deparou nos mesmos era muito diferente.

No acórdão recorrido os trabalhos, pela sua natureza, nem sequer se podiam considerar como fazendo parte da mesma empreitada e não surgiu qualquer circunstância imprevista.

Pelo contrário, no acórdão fundamento, os factos levam a concluir que não só ocorreu a circunstância imprevista como a empreitada inicial não foi desvirtuada na medida em que os trabalhos objecto do adicional não eram separáveis dos restantes (nem técnica nem economicamente).

Ou seja, perante situações de facto diferente decidiu-se de forma diferente. Num caso considerou-se que os trabalhos podiam ser qualificados como trabalhos a mais por se verificarem os requisitos legais (acórdão fundamento) e no outro (acórdão recorrido) considerou-se que como tal não podiam ser qualificados por os referidos requisitos não ocorrerem.

## 8. DECISÃO

**Em face de todo o exposto e nos termos do artº 102º nº 4 da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, acordam os Juízes da 1ª Secção em considerar findo o presente recurso extraordinário.**

**São devidos emolumentos - artº 16º nº 1 al. b) do regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.**

Diligências necessárias.

Lisboa, 29 de Fevereiro de 2000.

O Juíz Conselheiro Relator

Menéres Barbosa

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

Ribeiro Gonçalves

Morais Antunes

O Procurador Geral Adjunto  
Dr. António Francisco Cluny

## RECURSO ORDINÁRIO 1/2000

### AJUSTE DIRECTO - EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS - TRABALHOS A MAIS - VALOR DO CONTRATO

#### SUMÁRIO:

1. O facto de estar a decorrer já uma empreitada no local para onde se pretende a realização de uma nova com objecto diferente mas que se interliga com aquela, não constitui motivo técnico que obrigue à adjudicação e um determinado empreiteiro, em particular ao que já está a executar a primeira, e possa justificar o recurso ao ajuste directo nos termos da al. b) do nº 1 do artº 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.
2. E menos ainda quando o recurso ao ajuste directo nos termos da norma invocada é reconhecidamente adoptado por os trabalhos em causa já não poderem ser adjudicados por ajuste directo como “trabalhos a mais” ao abrigo do artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro por, com ao mesmos, se exceder o limite de 50% imposto pelo 2 deste normativo.

Conselheiro Relator  
Pinto Almeida

Processo Nº 13 449/99  
Sessão de 14.03.2000

## RECURSO ORDINÁRIO Nº 1/2000 ACÓRDÃO Nº 5/00

### 1.

Em sessão de subsecção da 1ª Secção de 7 de Dezembro de 1999, o Tribunal de Contas recusou a concessão do visto ao contrato de empreitada para “*introdução de passeios, águas pluviais e beneficiação do pavimento nas ruas Dr. Leonardo Coimbra e das Vitórias (E.N. 101 – Lixa)*”, no valor de 52.224.788\$00 (sem IVA), celebrado entre o Município de Felgueiras e a empresa de Construções Amândio Carvalho, S.A.

Fundou-se a decisão no facto de, tendo o contrato sido celebrado por mero ajuste directo, autorizado por despacho da Presidente da Câmara e invocando-se o disposto no artigo 136º nº 1-b) e c) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, constituía o mesmo uma flagrante violação dos invocados normativos do mesmo Decreto-Lei.

Segundo se lê no acórdão *“o que resulta evidente dos autos é que estes trabalhos só foram ajustados directamente ao empreiteiro porque o mesmo já se encontra a executar a empreitada “Beneficiação da E.N. 101”, no âmbito da qual se efectivam trabalhos nas mesmas ruas, mas que já não poderiam ser-lhe adjudicados por excederem 50%”*.

Assim, o ajuste directo nada teria a ver com *“a urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis ao dono da obra”* – artigo 136º nº 1 – a) do Decreto-Lei nº 59/99, nem com obras *“cuja execução só possa ser confiada a uma entidade determinada”* – artigo 136º nº 1 – b) do mesmo diploma.

Por tais motivos, entende o douto acórdão recorrido que “atento o valor, o procedimento legal a adoptar era o concurso – artigo 48º nº 2 do Decreto-Lei nº 59/99, pelo que a falta do mesmo feria de nulidade o procedimento em apreço, por preterição de uma formalidade essencial – artº 133º nº 1 e 185º do Código de Procedimento Administrativo.

Assim, e porque a nulidade constitui fundamento de recusa de visto – artº 44º nº 3 – a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foi decidido não visar o contrato em causa.

Inconformada com a decisão, dela veio recorrer a Senhora Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras, nos termos dos artigos 96º e seguintes da Lei nº 98/97, já citados.

Para tanto, sustenta que, na realidade, havia urgência na execução dos trabalhos a que o contrato de empreitada se refere e que, dada a natureza dos mesmos, essa execução só poderia ser levada a cabo pelo mesmo empreiteiro.

Admitido o recurso, foram os autos com vista ao Exmº representante do Ministério Público junto deste Tribunal, que emitiu douto parecer em que sustenta a decisão recorrida.

Corridos os restantes vistos legais, cumpre, agora, decidir.

## 2. OS FACTOS

São os seguintes factos com interesse para a decisão:

- em 15 de Maio de 1997 a Câmara Municipal de Felgueiras celebrou com a sociedade “*Empresa de Construções Amândio Carvalho, S.A.*” um contrato de empreitada, no valor de 128.179.170\$00, tendo por objecto a “*Beneficiação da E.N. 101 entre o limite do concelho de Felgueiras (Km 124,9) e a E.N. 115 (Km 138,2)*”, no âmbito da qual se previa o levantamento e reassentamento parcial do paralelo existente, contrato esse oportunamente visado por este Tribunal;
- na sequência desse contrato foram celebrados entre a aludida Câmara e a citada sociedade, cinco contratos adicionais, por trabalhos a mais, no valor total de 60.019.032\$00, representando esse valor 46,82% do valor do contrato inicial;
- em 28 de Outubro de 1999, a Câmara Municipal de Felgueiras celebrou com a mesma sociedade, por simples ajuste directo, um contrato de empreitada de “*Introdução de passeios, águas pluviais e beneficiação do pavimento nas ruas Dr. Leonardo Coimbra e Rua das Vitórias (E.N. 101) – Lixa*”, no valor de 52.224.788\$00;
- Para fundamentar o recurso ao ajuste directo, a Senhora Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras emitiu, em 17 de Setembro de 1999, o seguinte despacho:  
“– *Considerando a necessidade de se introduzir passeios e as redes de águas pluviais no centro da cidade da Lixa, já que estas infraestruturas são inexistentes, resultando que em dias de chuva os moradores sintam grande dificuldade em andar na via pública com as grandes enxurradas que fazem com que as bermas fiquem como autênticos rios, situação que é agravada pela inexistência de passeios;*
- *Considerando que se encontra em execução a empreitada de “Beneficiação da E.N. 101 entre o limite do concelho de Felgueiras (Km 124,9) e a E.N. 15 (Km 138,30)” da qual fazem parte os trabalhos de beneficiação do pavimento desta artéria e que após a*

*sua repavimentação se torna impossível a execução de passeios sob pena de se danificar o pavimento, pelo que a única forma de a executar será através de um ajuste directo à “Empresa de Construções Amândio Carvalho, S.A.” adjudicatária da referida empreitada;*

- *Considerando que na empreitada referenciada é impossível a execução destes trabalhos como trabalhos a mais uma vez que ultrapassam os 50% do valor da adjudicação;*
- *Considerando a necessidade de execução desses trabalhos e tendo em atenção que não será aconselhável ter duas firmas a trabalhar simultaneamente na mesma artéria com trabalhos interdependentes uns dos outros;*
- Decido, no uso da competência que me confere o disposto na alínea h) do n.º 2 do art.º 53.º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, e determino tendo em atenção o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99 de 2 de Março, se celebre por Ajuste Directo com a “Empresa de Construções Amândio Carvalho, S.A”, contrato de adjudicação da empreitada referida em epígrafe, pelo valor de 52.224.788\$00 (cinquenta e dois milhões, duzentos e vinte e quatro mil, setecentos e oitenta e oito escudos), acrescido de IVA taxa legal em vigor”.
- Por acórdão proferido em 7 de Dezembro de 1999 o Tribunal de Contas, com os fundamentos já atrás referidos, recusou a concessão do visto a este último contrato.

### **3. O DIREITO**

Disponha o n.º 1 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 405/93 de 10 de Dezembro – aplicável ao contrato de empreitada inicial, dado o disposto no art.º 278.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março – que

*“São considerados trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não houverem sido incluídos no contrato, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra:*

- a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato de empreitada principal, sem inconveniente grave para as entidades adjudicantes;
- b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu acabamento”.

Estabelecia, contudo, o nº 2 desse mesmo diploma que o montante de tais trabalhos não poderia exceder 50% do valor da adjudicação, devendo, neste caso, o dono da obra proceder à abertura de novo concurso nas modalidades e termos previstos no presente diploma.

Determina hoje o artº 45º nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 Março, que veio substituir o atrás citado Decreto-Lei nº 405/93, que o dono da obra não poderá, em caso algum, autorizar a realização de trabalhos a mais previstos no artº 26º caso o seu valor acumulado durante a execução de uma empreitada exceda 25% do valor do contrato de empreitada de obras públicas de que são resultantes; os trabalhos que excedem essa percentagem, nos termos do nº 4 do mesmo artº 45º, só poderão ser adjudicados mediante a aplicação do procedimento que ao caso couber, nos termos previstos no artigo 47º e demais legislação aplicável.

Refira-se que o nº 1 desse artº 47º determina que “a celebração do contrato de empreitada de obras públicas será precedido de concurso público, salvo nos casos em que a lei permite o concurso limitado, o concurso por negociação ou o ajuste directo”.

Finalmente, importa também considerar que o artº 136º nº 1 do mesmo Decreto-Lei nº 59/99 – tal como o previa já o artº 52º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93 – permite o recurso ao ajuste directo, seja qual for o valor estimado do contrato,

alínea b): “quando se trate de obras cuja execução, por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, só possa ser confiada a uma entidade determinada”.

alínea c): “Na medida do estritamente necessário quando, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, não possam ser cumpridos os prazos exigidos pelos concursos públicos, limitado ou por negociação, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis ao dono da obra”

#### 4. Apreciando

4.1 Resulta do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 405/93 que, mesmo tratando-se de verdadeiros trabalhos a mais, ou seja, de trabalhos que se destinem à realização da mesma empreitada, que tiveram a sua causa em circunstâncias imprevistas surgidas no decurso da obra, que não possam ser técnica ou economicamente separáveis da empreitada principal, se o seu valor exceder 50% do valor da adjudicação, a sua realização deve ser precedida de novo procedimento concursal na modalidade que ao caso couber.

O mesmo regime foi mantido pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março (que revogou e substituiu o Decreto-Lei n.º 405/93), mas mais restritivo pois o limite de 50% foi agora reduzido para 25%.

Ora, consoante expressamente consta do despacho de adjudicação, foi por esta razão que não se recorreu ao ajuste directo nos termos do citado art.º 26.º que, por força do seu n.º 2 e atento o montante dos trabalhos em causa, obrigava à realização prévia de um concurso público.

4.2 Impossibilitada de proceder ao ajuste directo nos termos da norma citada, a autarquia, por intermédio da sua presidente, decide o ajuste directo ao mesmo empreiteiro com base nas alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

A invocação da alínea b) radica em motivos técnicos que obrigam a que a obra só possa ser adjudicada àquele empreiteiro.

Porém o que resulta, quer do despacho de adjudicação, quer do requerimento de interposição do recurso, são razões de “*mera conveniência economicista*”, como bem assinala o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto no seu douto parecer.

A adjudicação por ajuste directo foi decidida a favor daquele empreiteiro apenas porque ele se achava a realizar outra empreitada com a qual esta se correlacionava e haveria conveniência em fazer, em simultâneo, os trabalhos agora em causa e não porque estes se revestissem de especial complexidade técnica que só pudesse ser resolvida pelo adjudicatário.

Em reforço do que se acaba de dizer refira-se que é a autarquia a reconhecer que os trabalhos em apreço só não foram adjudicados como trabalhos a mais, ao abrigo do artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93, porque, juntamente com os adicionais já celebrados, excediam os 50% do valor da adjudicação inicial.

Portanto, o que em verdade se passou foi um errado planeamento, concepção e dimensionamento da empreitada de “Beneficiação da E.N. 101”, que agora se pretende corrigir.

A aceitar-se este procedimento equivaleria a aceitar a subversão dos mais elementares princípios por que se rege a contratação pública. É que, o contrato inicialmente celebrado pelo valor de 128.179.170\$00, com os adicionais aprovados e o contrato em apreço, passaria para o valor de 240.425.990\$00, representando um acréscimo de 87,6%, quase o dobro do que fora inicialmente contratado.

Este aumento substancial do valor do contrato desvirtua totalmente o objecto da empreitada posta a concurso e viola os princípios da transparência da administração, da igualdade e da concorrência.

A invocação da alínea c), ou seja, da urgência na realização dos trabalhos em causa, é a própria recorrente a reconhecer como “*duvidosa a integração da situação concreta na alínea c)*” (nº 3 do recurso).

Na verdade os factos e tudo o que antes se disse, demonstram que, como bem se escreveu no acórdão recorrido, “*o ajuste directo não tem nada a ver com a “urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis ao dono da obra”*”.

Assim, não se verificando os pressupostos invocados para o ajuste directo, deveria ser, então, atento o montante em causa, a adjudicação precedida de concurso público pelo que bem andou o acórdão recorrido ao recusar o visto ao contrato em apreço.

Aliás, tem sido esta a jurisprudência uniforme neste Tribunal constante, entre outros, nos acórdãos que decidiram os processos nºs 13764, 13765 e 13766/99, todos de 18/1/2000 e o processo nº 13803/99 de 1/2/2000.

## **5. Em conclusão**

Pelos motivos invocados, o Tribunal decide negar provimento ao presente recurso e, em consequência, manter na íntegra o acórdão recorrido.

São devidos emolumentos (nº 1, al. b) do artº 16º do “Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas”, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio).

Diligências necessárias.

Lisboa, 14 de Março de 2000.

O Juíz Conselheiro Relator

Pinto Almeida

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

Ribeiro Gonçalves

Menéres Barbosa

(vencido pelas razões constantes da declaração de voto anexa)

O Procurador Geral Adjunto  
Dr. Nuno Lobo Ferreira

## DECLARAÇÃO DE VOTO

### Recurso Ordinário nº 1/2000

Votei vencido o acórdão pelas razões seguintes:

Resulta do disposto no artº 136º nº 1 alínea b) do Decreto-Lei nº 59/99 – tal como previa já o artº 52º nº 1 alínea b) do Decreto-Lei nº 405/93, que os trabalhos a mais relativos a um determinado contrato de empreitada, independentemente da possibilidade de assim serem tecnicamente qualificados, não poderão legalmente ser reconhecidos e tratados como tais se o valor acumulado durante a execução de uma empreitada exceder 50% (hoje 25%) do valor do contrato de empreitada de obras públicas de que são resultantes.

Desta forma, os trabalhos a que se refere o contrato de empreitada em causa, porque o seu valor, acumulado com o valor dos contratos adicionais à empreitada inicial anteriormente celebrados, ultrapassava 50% do valor desta, não podiam ser já qualificados e tratados como trabalhos a mais relativamente a esta. Teriam, pois, que ser objecto de um contrato autónomo cuja celebração teria de ser procedida da aplicação do procedimento que ao caso coubesse. tal procedimento, uma vez que o valor dos trabalhos a realizar ultrapassava 50.000 contos, deveria ser o do concurso público, dado o disposto no artº 48º nº 2 do Decreto-Lei nº 59/99.

No caso optou-se, contudo, pelo simples ajuste directo com expressa invocação do disposto no artº 136º nº 1 alínea b).

Estarão, no entanto, verificadas as condições para assim se proceder?

É o que importa agora, considerar.

Nos termos do citado artigo, um dos casos em que é possível o recurso ao ajuste directo, independentemente do valor estimado do contrato, será o de se tratar de obras cuja execução, por motivos técnicos, (...) só possa ser confiada a uma única entidade.

A recorrente, no seu despacho em que autorizou a celebração do contrato por mero ajuste directo, depois de referir a necessidade de se introdu-

zirem passeios e uma rede de águas pluviais no local onde se encontra em execução a empreitada em causa, da qual fazem parte trabalhos de beneficiação do pavimento, sustenta que após a repavimentação da artéria onde a empreitada se encontra em execução se torna impossível a execução dos passeios sob pena de se danificar o pavimento; por outro lado afirma não ser aconselhável ter duas firmas a trabalhar simultaneamente na mesma artéria com trabalhos interdependentes uns dos outros. Assim, conclui que a única forma de serem executados os trabalhos em causa será confiá-los, por ajuste directo, à mesma firma que se encontra a executar a referida empreitada.

Na ausência de uma definição do que sejam os “*motivos técnicos*” a que o artº 130º nº 1 alínea b) citado faz referência para justificar o recurso ao ajuste directo, compete ao aplicador da lei interpretá-la, procurando os seus fundamentos, para poder concluir pela sua aplicação no caso concreto.

Em nosso entender, tais motivos terão antes de mais de ser procurados nos próprios trabalhos a realizar em concreto bem como nas razões que levam a concluir que a sua execução só pode ser levada a cabo, ou levada a cabo nos termos mais adequados, por uma determinada entidade.

No caso em apreço verifica-se que os trabalhos cuja realização se pretende terão de ser executados no mesmo local onde no presente momento o adjudicatário se encontra a realizar outros trabalhos, objecto da empreitada principal.

Conforme já ficou referido, esta tem por objecto a renovação do pavimento de determinado arruamento, com levantamento e reassentamento parcial do paralelo existente; por outro lado, o contrato em causa tem por objecto a construção de passeios e da rede de águas pluviais no mesmo local.

Assim sendo, não faria sentido nem seria economicamente aceitável que estes últimos trabalhos fossem executados apenas depois de terminados os primeiro, já que isso implicaria a destruição parcial destes.

Impõe-se, a sua realização em simultâneo.

No entanto, haverá que concluir que isso só será tecnicamente possível se esses trabalhos forem devidamente coordenados, já que exigem uma programação e uma calendarização adequadamente conjugadas.

E tal resultado só será possível de ser conseguido se a execução de todos os trabalhos for confiada a uma só entidade.

Justificava-se, assim, que, no caso em apreço e por motivos técnicos, a execução dos trabalhos que agora se pretende realizar fosse adjudicada, por simples ajuste directo, à mesma entidade à qual já havia sido adjudicada a anterior empreitada.

Lisboa, 14/03/2000.

Alfredo Menéres Barbosa.



## RECURSO ORDINÁRIO Nº 9/2000

*CONTRATO DE EMPREITADA - DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DA BEIRA LITORAL (DRABL) - EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS*

### SUMÁRIO:

- I A inovação, pela Administração, do, “estado de necessidade” – artº 3º - nº 2 do Código do Procedimento Administrativo – para a celebração, por ajuste directo, de um novo contrato de empreitada com o anterior adjudicatário, exige, atenta a excepcionalidade de assim se considerarem como lícitas condutas violadoras do princípio da legalidade, a verificação inequívoca de todos os requisitos ou pressupostos objectivos daquela figura jurídica.
  
- II No caso dos autos, não se evidencia o perigo iminente e real, antes foi feito um juízo técnico de prognose e de probabilidade (4%) extremamente diminuta pelo que o ajuste directo celebrado com base no artº 3º - nº 2 do Código de Procedimento Administrativo é ilegal e justifica a recusa do visto deste Tribunal - artº 44º nº 3 - a) da Lei nº 98/97.

Conselheiro Relator  
Morais Antunes

Proc. nº 13 766/99  
Sessão de 16.05.2000

## RECURSO ORDINÁRIO Nº 9/2000 ACÓRDÃO Nº 13/00

### ACÓRDÃO

#### RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 18 de Janeiro de 2000, foi proferido o acórdão de subsecção nº 6/2000, que recusou o visto ao contrato de “Conclusão da Empreitada de Construção da Barragem, Redes de Rega e Drenagem do Aproveitamento Hidroagrícola da Várzea de Calde”, celebrado entre a

Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral e a Sociedade de Empreitadas Adriano, SA, pelo valor de 328.681.290\$00, sem IVA.

2. O fundamento para a recusa do visto foi o previsto no artº 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, em virtude do contrato ter sido celebrado por ajuste directo quando, atento o seu valor, devia ter sido precedido de concurso público, sendo este um elemento essencial ao procedimento contratual e daí a nulidade – artºs 133º nº 1 e 185º do CPA.
3. Não se conformou com a decisão o Sr. Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, que dela interpôs o presente recurso, não tendo formulado conclusões propriamente ditas, mas, em síntese, diz que os Serviços actuaram em estado de necessidade, solicitando a concessão do visto ao contrato.
4. Admitido liminarmente o recurso e cumpridas as demais formalidades legais, teve vista do processo o Exmº. Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido de ser mantida a decisão.

## 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 de “Conclusão da Empreitada de Construção da Barragem, Redes de Rega e Drenagem do Aproveitamento Hidroagrícola da Várzea de Calde”, celebrado, em 8/09/99, entre a Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral e a Sociedade de Empreitadas Adriano, SA, pelo valor de 328.681.290\$00, sem IVA.
2. Para a realização da referida empreitada foi, inicialmente, em 31/12/98, entre as mesmas partes, celebrado um contrato de empreitada para a “Construção da Barragem, Redes de Rega e Drenagem do Aproveitamento Hidroagrícola da Várzea de Calde”, pelo valor de 479.221.495\$00, sem IVA.
3. O contrato referido no nº anterior foi submetido à fiscalização prévia deste Tribunal – Processo nº 3 852/99 -, tendo-lhe sido recusado o visto pelo acórdão de subsecção nº 30/99 de 23/03/99, acórdão de que foi interposto recurso – Recurso Ordinário nº 15/99 -, tendo este sido julgado

pelo acórdão do plenário da Secção nº 20/99 de 22/06/99, que manteve a recusa do visto.

4. O contrato a que se reportam os dois nºs anteriores foi antecedido de concurso público de âmbito nacional e a empreitada era por série de preços.
5. O fundamento factual para a recusa do visto a este contrato foi o de no Caderno de Encargos se estipular que o adjudicatário se obrigava a colocar ao serviço da fiscalização diverso equipamento (designadamente veículos e material informático), o qual, com a recepção provisória da empreitada, seria entregue ao dono da obra e que representava cerca de 2% do valor da empreitada, diluídos nos preços unitários desta.
6. Considerou-se, nos referidos acórdãos que recusaram o visto, que a factualidade referida no nº anterior violava o disposto nos art<sup>os</sup> 60º nº 2 al. b) e 22º do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro, o que é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato e por isso fundamento para a recusa do visto – artº 44º nº 3 al. c) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.
7. Face a esta recusa os serviços resolveram celebrar o contrato ora em apreciação, tendo no acórdão ora recorrido (acórdão de subsecção nº 6/2000 de 18/01/2000), que lhe recusou o visto, sido dado como provados os seguintes factos, que não merecem contestação:
  - o contrato em causa foi celebrado por ajuste directo sem consulta, ao abrigo do disposto na al. b) do nº 1 do artº 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, autorizado por despacho do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas de 3 de Agosto de 1999;
  - Justifica-se o ajuste directo, “dado que pelos motivos técnicos já invocados mais nenhuma empresa estará em condições de os executar, nestas condições de financiamento e de urgência” (informação nº 91/99, de 29 de Julho do director de Serviços de Desenvolvimento Rural, que serviu de base ao despacho adjudicatório, junto ao processo);
  - Os motivos técnicos e de urgência prendem-se com a “segurança das populações e dos seus bens situados a jusante daquela estrutu-

ra” em caso de paragem dos trabalhos e também porque “a Sociedade de Empreitadas Adriano, SA é a única entidade que nos garante, em tempo útil e dentro da verba cabimentada, a conclusão da obra”;

- O contrato foi celebrado em 8 de Setembro de 1999 e o prazo fixado para a realização dos trabalhos é de 395 dias, contados da data da consignação;
  - A empreitada é por série de preços.
8. Neste recurso (fls. 27 a 32) encontra-se junto um parecer do Departamento de Hidráulica do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, de Julho de 1999, sobre os riscos potenciais da interrupção da construção desta barragem (parecer que já se encontrava junto ao processo de visto), onde se afirma que a probabilidade da ensecadeira ser galgada no inverno 1999/2000 era de 4% e que, nesse caso, ocorreria um acidente que provocaria danos consideráveis.

### III. O DIREITO

O fundamento para a recusa do visto ao contrato ora em apreciação foi o previsto no artº 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto (nulidade), por se ter considerado que o mesmo devia ter sido precedido de concurso público (e não celebrado por ajuste directo), tendo havido assim preterição de uma formalidade essencial (artºs 133º nº 1 e 185º do CPA).

Em concreto, entendeu o Tribunal de Contas que não se provou, como pretendia o recorrente, que o referido empreiteiro fosse o único com exclusiva aptidão técnica para a realização da obra.

O Recorrente veio agora, no ponto 3. da sua alegação, referir que “*não duvida, hoje, da bondade processual da solução encontrada pela 1ª Secção para o caso em apreço sendo ... ponto assente que, processualmente, a 1ª Secção terá toda a razão*”.

No entanto, pretende, também agora, que a verdadeira causa do procedimento adoptado não se consubstanciava na argumentação antes aduzida, mas no facto de se estar perante um verdadeiro «estado de necessidade».

E o argumento nuclear para o Recorrente vir, agora, alegar o «estado de necessidade» para, afinal, justificar o ajuste directo destes autos é o já referido parecer do Departamento de Hidráulica do Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

Estipula-se no artº 3º nº 2 do Código do Procedimento Administrativo: *“Os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados terão o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração.”*

Como dizem Mário Esteves de Oliveira e outros no seu Código do Procedimento Administrativo (Comentado, 2ª edição, 1997), em anotação a esta disposição legal, consagra-se aqui o princípio (da força validante) do estado de necessidade (administrativa): os actos praticados “com preterição das regras estabelecidas no Código, são válidos”, se tal preterição se fundou em estado de necessidade.

E, acrescentam os mesmos autores, é, no fundo, a mesma ideia que subjaz ao princípio do artº 339º do Código Civil.

Mais adiante indicam os pressupostos ou requisitos para que exista uma situação ou estado de necessidade e que são:

- ocorrência de factos **graves** e **anormais**, em circunstâncias excepcionais, não contempladas;
- existência de um **perigo iminente** daí derivado, para um **interesse público** essencial, mais relevante que o preterido;
- a impossibilidade de fazer face àqueles factos (ou a esse interesse) com os meios normais de legalidade (ou a *necessidade* da medida tomada);
- é frequente exigir-se também que a situação de necessidade não seja provocada por culpa do órgão que se pretende prevalecer dele.

Concordamos com as referidas considerações feitas pelos ilustres autores, de modo que importa agora verificar se, no caso concreto, se pode considerar que os serviços agiram em estado de necessidade.

E desde já adiantamos que a nossa resposta é negativa.

O conceito de «estado de necessidade» exige rigor interpretativo da factualidade que aí se pretende subsumir, atenta a excepcionalidade de se considerarem como lícitas condutas violadoras do princípio da legalidade. Assim, exige-se a verificação inequívoca de todos os requisitos ou pressupostos objectivos daquela figura jurídica.

Na verdade, para que se possa invocar o princípio do «estado de necessidade» é, entre outros, indispensável que ocorra um perigo iminente e real: “Além da necessidade (e da proporcionalidade) vigora, ainda, em matéria de estado de necessidade, o princípio da **realidade** (as circunstân-

cias excepcionais e o perigo que delas advém têm que ser **reais**) ... (ob. citada, pág. 94)”.

A iminência, a actualidade do perigo que se pretende evitar é, aliás, parte integrante do conceito em análise – artº 339º nº 1 do Código Civil :

“É lícita a acção daquele que destruir ou danificar coisa alheia com o fim de remover o perigo actual de um dano manifestamente superior, quer do agente, quer de terceiros” (sublinhado nosso).

Ora, e como decorre da factualidade carreada ao processo, o que justificou o alegado «estado de necessidade», agora invocado foi, não um perigo actual, iminente, real mas, antes, um juízo técnico de prognose e de probabilidade: se o Inverno for chuvoso, há uma probabilidade de 4% para a ensecadeira ser galgada. Sendo evidente que, mesmo em termos de probabilidades, 4% é um valor extremamente diminuto e baixo.

E, como refere o Exmº Magistrado do Ministério Público no seu douto parecer:

*“As hipotéticas probabilidades de desastre não parecem resultar como prováveis do Parecer do LNETI junto pelo próprio recorrente e qualquer dos perigos invocados parece, em concreto, ser relativizado pelo referido parecer”.*

Anote-se, a finalizar, que o Organismo nem sequer invocou, à altura da celebração do contrato, a estatuição legal do artº 136º nº 1 c) do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, para realizar um ajuste directo quando aí se plasma uma figura conceitualmente afim do «estado de necessidade».

Acresce, por último, que a alegação do «estado de necessidade» não se compatibiliza com o próprio objecto do contrato: a Administração não evidenciou tal «estado de necessidade» quando celebrou um contrato para a “conclusão da empreitada de construção da “Barragem, Redes de Rega e Drenagem do Aproveitamento Hidroagrícola da Várzea do Calde”. Na verdade, se o que se pretendia era, com urgência, evitar um perigo real de galgamento da ensecadeira, então, o objecto da empreitada seria estritamente a realização dos indispensáveis trabalhos com vista àquele fim.

**Em síntese: Não se verificaram todos os requisitos objectivos para se invocar o princípio do estado de necessidade, nem a Administração evidenciou, no objecto do contrato sindicado, a excepcionalidade do procedimento do ajuste directo.**

#### IV.DECISÃO

**Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, consequentemente, manter a recusa do visto ao contrato em apreço .**

**São devidos emolumentos.**

Diligências necessárias.

Lisboa, 16 de Maio de 2000.<sup>1</sup>

O Juíz Conselheiro Relator

Morais Antunes

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

Menéres Barbosa

Ribeiro Gonçalves

Procurador-Geral Adjunto  
Dr Nuno Lobo Ferreira

---

<sup>1</sup> Na Sessão do Plenário da 1ª Secção de 9 de Maio de 2000, foi deliberado, por maioria, e com o parecer favorável do M.P., negar provimento ao recurso. Ficou vencido o Exmº Conselheiro Relator Dr. Ribeiro Gonçalves que concedia provimento ao recurso (conforme Declaração de voto que se segue) pelo que o processo passou a ser da responsabilidade do Exmº Conselheiro Dr. Moraes Antunes.

Na Sessão do plenário da 1ª Secção de 16 de Maio de 2000, procedeu-se à leitura do Acórdão.



## RECURSO ORDINÁRIO Nº 9/2000

### DECLARAÇÃO DE VOTO

Votámos vencidos por considerarmos que, tendo em conta todas as especificidades do caso concreto, não ser censurável a opção dos serviços.

Concordamos que a ocorrência dos danos não era “provável” no sentido de que a probabilidade da sua ocorrência fosse muito alta. Esta foi fixada pelos peritos do LNEC em 4%. Trata-se, por conseguinte, de uma probabilidade baixa, mas isto não invalida que o perigo real existisse. Tudo dependia de uma circunstância na altura futura e incerta. Se o inverno viesse a ser excepcionalmente chuvoso o acidente provavelmente ocorreria, se fosse um inverno normal ou de fraca pluviosidade tal não sucederia. Porém, uma coisa é indubitavelmente certa, na altura ninguém podia prever que chuvas iriam ocorrer no inverno até porque, como é do conhecimento geral, a pluviosidade no nosso país é muito incerta.

A situação com que os Serviços se depararam na altura era pois a de celebrar o contrato por ajuste directo de modo que os trabalhos pudessem continuar e assim obviar ao referido perigo (o que fizeram) ou, em alternativa, parar os trabalhos, abrir novo concurso público e só posteriormente recomeçar os mesmos, correndo o risco de o acidente, ainda que pouco provável, vir a ocorrer.

Entendemos que o “perigo” subjacente à contratação por ajuste directo era bem menor que o “perigo” de não o fazer e o acidente poder vir a ocorrer.

Não podemos esquecer que o contrato referente à empreitada inicial foi precedido de concurso público e que a empreitada é por série de preços.

Assim como ninguém pôs em causa que a proposta do adjudicatário fosse, quando comparada com a dos outros concorrentes, a mais vantajosa.

Certo que ao referido contrato foi recusado o visto, mas tal recusa ficou a dever-se ao facto de se exigir aos concorrentes o fornecimento de equipamentos (designadamente veículos e material informático), que representavam cerca de 2% do valor da empreitada.

Por outro lado o contrato ora em apreciação encontra-se expurgado de tais fornecimentos.

O que se acaba de dizer não pode ser entendido, de forma nenhuma, como uma desvalorização, por mínima que seja, das ilegalidades de que enferrou o processo.

O que estava em causa era avaliar se, tendo em conta as particularidades do caso, se podia considerar legitimado o acto praticado “ilegalmente”.

E a nossa resposta, como já ficou dito, seria no sentido afirmativo.

Lisboa, 9 de Maio de 2000.

O Conselheiro  
Dr. Ribeiro Gonçalves

## RECURSO ORDINÁRIO Nº 15/2000

*ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - AUTARQUIA LOCAL - CANDIDATURA -  
CONCURSO LIMITADO - CURTO PRAZO - FINANCIAMENTO*

### SUMÁRIO:

- I Nos termos no artº 84º nº 1 al. a) do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho o concurso limitado sem apresentação de candidaturas pode ter lugar, independentemente do valor, se ocorrer urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não imputável à entidade adjudicante e que torne impossível o recurso a procedimento mais solene.
- II Tal pode ocorrer, tudo dependendo das circunstâncias concretas de cada caso, quando a uma Autarquia, como condição de financiamento, são impostos prazos muito curtos pela Administração Central.

Conselheiro Relator  
Adelino Ribeiro Gonçalves

Proc. nº 70/2000  
Sessão de 16.05.2000

## RECURSO ORDINÁRIO Nº 15/2000 ACÓRDÃO Nº 14/00

### ACÓRDÃO

#### I. RELATÓRIO

- 1. Por este Tribunal, em 22 de Fevereiro de 2000, foi proferido o acórdão de subsecção nº 20/00, que recusou o visto ao contrato de “Elaboração do Projecto do Centro Cultural de Vila Flor”, celebrado, em 29 de Novembro de 1999, entre o Município de Guimarães e a sociedade Pitágoras – Arquitectura e Engenharia Integradas, Limitada, pelo valor de 100.000.000\$00, acrescido de IVA.

2. O fundamento para a recusa do visto foi o previsto no artº 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto (nulidade) por, atento o seu valor, o contrato dever ser precedido de concurso público (e não de concurso limitado sem apresentação de candidaturas) e, não o tendo sido, se verificou a omissão de um elemento essencial – artº 133º nº 1 do Código do Procedimento Administrativo.
3. Não se conformou com a decisão o Sr. Presidente da Câmara, que dela interpôs o presente recurso, tendo formulado, no seu requerimento, as seguintes conclusões:

“1º - O artigo 84º alínea a), do nº 1 do Decreto-Lei nº 197/99, de 8/6, refere que o concurso limitado sem apresentação de candidaturas pode ter lugar, independentemente do valor quando, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos previstos para os processos de concurso ou para o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes.

2º - Ora, verificaram-se neste processo motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não imputáveis à autarquia, que impediam o cumprimento dos prazos previstos para o concurso público e limitado por prévia qualificação e para o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio.

3º - Na verdade, apenas em Julho de 1999, cerca de uma semana antes da assinatura do Acordo, a autarquia teve conhecimento que a verba para a recuperação do Palácio Vila Flor havia, finalmente, sido atribuída, facto que foi comunicado pelo próprio Sr. Ministro, pelo telefone, ao Presidente da Câmara.

4º - E apenas na data de assinatura do Acordo teve a autarquia conhecimento da condição expressa para a sua concessão – conclusão da obra até finais de 2001.

5º - Ora, considerando que se estima que o prazo de execução das obras é de 12 meses, teria necessariamente de se apontar que o **projecto de execução** devesse estar concluído no final de Maio,

para que o **concurso público** fosse aberto em Junho e adjudicado em Novembro de 2000.

6º - Pelo que o **projecto base** teria que estar aprovado pelo Ministério da Cultura até Março de 2000, destinando-se os Meses de Abril e Maio à elaboração do projecto de execução (fase esta que só poderá iniciar-se depois de concretizada a anterior), sob pena de inviabilizar a execução da obra por não atribuição da verba.

7º - Assim, o cumprimento daqueles prazos inviabiliza o recurso ao concurso público, ao concurso limitado por prévia qualificação e ao procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio.

8º - Aliás, mesmo recorrendo ao procedimento utilizado, concurso limitado sem apresentação de candidaturas, apenas se conseguiu adjudicar o projecto em 6 de Dezembro de 1999.

9º - O argumento aduzido para recorrer ao concurso limitado, sem apresentação de candidaturas, não é o cumprimento de um prazo assumido ou aceite discricionariamente pela autarquia, mas sim o cumprimento de um prazo imposto pelo Ministério da Cultura para financiar uma obra de vulto como aquela que aqui está em causa.

10º - Prazo esse que, de forma alguma, pode ser imputável à Câmara Municipal de Guimarães, pelo que entendemos que a decisão de não realização de concurso público enquadra-se na previsão legal acima invocada.

Pelo exposto, solicita-se a V. Exa. que, com base nos argumentos apresentados, se digne conceder o visto a este contrato, assim se fazendo inteira justiça.”

4. Admitido liminarmente o recurso e cumpridas as demais formalidades legais, teve vista do processo o Exmº Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido de ser mantida a decisão.

## 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 de “Elaboração do Projecto do Centro Cultural de Vila Flor”, celebrado, em 29 de Novembro de 1999, entre o Município de Guimarães e a sociedade Pitágoras – Arquitectura e Engenharia Integradas, Limitada, pelo valor de 100.000.000\$00, acrescido de IVA.
2. O contrato referido no nº anterior foi precedido de concurso limitado sem apresentação de candidaturas.
3. Desde há vários anos que a Câmara Municipal de Guimarães encetou contactos com o Governo com vista à recuperação e reabilitação do Palácio Vila Flor.
4. Em 7 de Julho de 1999 é celebrado um Acordo de Colaboração entre o Ministério da Cultura e a Câmara Municipal de Guimarães para a Construção e Equipamento do Teatro Municipal de Guimarães (doc. junto a fls. 20 e segs.).
5. Do Acordo referido no nº anterior são de destacar, por de maior interesse para decisão, as seguintes cláusulas:

### CLAÚSULA 1ª

*A finalidade do presente acordo de colaboração é estabelecer os procedimentos prévios a adoptar para a celebração de um contrato-programa com vista à construção e equipamento do Teatro Municipal de Guimarães, a concluir até ao final de 2001.*

### CLAÚSULA 2ª

*Compete ao 2º outorgante os seguintes procedimentos:*

- a) *Apresentar uma calendarização das diversas fases de realização da intervenção;*
- b) *...*
- c) *Elaborar os diversos projectos necessários à intervenção, incluindo os dos equipamentos móvel e imóvel;*

### CLAÚSULA 3ª

*Compete ao Ministério da Cultura:*

- a) *Aprovar a calendarização proposta pela C.M.;*
- b) *Apoiar tecnicamente a elaboração dos projectos;*
- c) *Apoiar financeiramente a realização das obras e a aquisição de equipamentos, móvel e imóvel, até um montante máximo de duzentos e cinquenta milhões de escudos (250 000 000\$00).*

.....

### CLAÚSULA 5ª

*O 2º outorgante compromete-se a levar a efeito os actos e os procedimentos descritos na cláusula 2ª do presente acordo de colaboração, até ao dia 31 de Março de 2000.*

### CLAÚSULA 6ª

*O presente acordo de colaboração poderá ser denunciado a todo o tempo pelo MC com fundamento em incumprimento pela C.M. de Guimarães das obrigações que neste instrumento assume, nomeadamente, da obrigação estabelecida na cláusula 5ª.*

6. Na acta da reunião ordinária da Câmara Municipal de Guimarães de 9/09/99, na parte referente à ratificação da execução do projecto de arquitectura em análise, pode ler-se, a determinada altura, o seguinte:
- “Contudo, os prazos que tais concursos implicariam – cerca de 3 a 4 meses – inviabilizam a entrega atempada do referido projecto, comprometendo, por isso, a participação financeira daquele Ministério e, consequentemente, a realização desta importante opção do Plano. Assim, tendo como meta garantir a concretização do objectivo definido pela Autarquia, em observância das exigências supra-referidas e considerando: - Que o prazo do projecto se estima, no mínimo, em 6 meses; - Que, conforme acima referimos, a adjudicação do projecto através de concurso público (artº 168º e seguintes) ou de concurso limitado por prévia qualificação (artº 178º e seguintes) demora mais de 4 meses até à adjudicação, não havendo assim tempo suficiente para elaboração do projecto, admitindo que, na melhor das hipóteses, a adjudicação aconteceria em Dezembro próximo; - Que o mesmo argumento vale no que respeita a um concurso por negociação com publicação prévia do anúncio visto que também este procedimento implica pelo menos 4 meses até à adjudicação (artº 132º e seguintes); - As circunstâncias invo-*

*cadás não são de modo algum imputáveis à Câmara, visto ter sido o governo, através do Ministério da Cultura, a impor o prazo para a apresentação do projecto; Somos de opinião que estão reunidos os requisitos para se poder adoptar o procedimento por Concurso Limitado sem apresentação de candidaturas, nos termos da alínea a) do artº 84º e nº 1 do artº 165º do referido diploma legal, convidando a apresentar proposta para elaboração do projecto, as equipas técnicas coordenadas pelos seguintes Arquitectos: - Bartolomeu Costa Cabral, Pedro Ramalho, Bernardo Ferrão, Maria Manuel Pinto Oliveira, Fernando Seara de Sá e António Gradim. A sugestão das equipas técnicas referidas justifica-se pela garantia da capacidade para levar a bom termo e em tempo útil este objectivo, que é confirmado pelos respectivos curricula onde pontuam anteriores projectos de relevância no Concelho de Guimarães, a experiência de reabilitação e/ou de construção de edifícios com as mesmas características. Fica, assim, assegurada à partida a qualidade do projecto, tendo em consideração as obras publicamente reconhecidas de autoria destes técnicos.”*

7. Ao contrato em análise foi recusado o visto, por este Tribunal, em sessão de subsecção de 22 de Fevereiro do ano em curso.

### **III. DIREITO**

Como já foi referido o fundamento para a recusa do visto foi o previsto no artº 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto (nulidade) por, atento o valor do contrato, este dever ser precedido de concurso público e, não o tendo sido, se verificar a omissão de um elemento essencial – artº 133º nº 1 do Código do Procedimento Administrativo.

Como vimos o contrato foi precedido de concurso limitado sem apresentação de candidaturas.

Para fundamentar a opção por este tipo de procedimento a Câmara invocou o disposto nos artºs 84º al. a) e 165º nº 1 do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho (motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis), na medida em que para cumprir com as obrigações a que se obrigou no protocolo celebrado com o Ministério da Cultura e que por este foram impostas, não podia, por falta de tempo, socorrer-se de procedimento mais solene e, por outro lado, sem a ajuda financeira prevista no protocolo,

não tinha capacidade para executar a obra, a qual considera da maior importância para o Município.

No acórdão recorrido considerou-se que esta situação não é enquadrável no artº 84º al. a) do mencionado Decreto-Lei nº 197/99 por a urgência não resultar de qualquer acontecimento imprevisível mas sim de um compromisso assumido pela autarquia.

Por nossa parte não podemos subscrever esta posição.

Que a urgência existia ninguém põe em dúvida.

Resta pois apurar, face ao disposto na referida disposição legal, se a mesma resultou de acontecimentos imprevisíveis e se é ou não imputável à Câmara.

Ora, resulta da factualidade apurada que, para a Câmara, a urgência resulta de um acontecimento imprevisível. De facto, do que ficou provado, resulta que ela não pôde prever com antecedência que o Ministério da Cultura lhe ia impor prazos tão curtos. E, assim sendo, as circunstâncias invocadas para a escolha do procedimento não lhe são imputáveis.

Diz-se no acórdão recorrido que a Câmara podia ter optado por não celebrar o protocolo.

Isto é verdade. Simplesmente essa opção teria os seus custos que, no caso, seriam bem elevados, na medida em que a Câmara perderia o financiamento e deixaria de poder executar a obra que considera da maior importância para o Município.

Pelo exposto consideramos que, atentas as circunstâncias concretas, se mostram preenchidos os requisitos exigidos pela lei para o recurso ao referido tipo de procedimento.

Pelo que o recurso procede.

#### IV. DECISÃO

**Pelos fundamentos expostos acordam os Juizes da 1ª Secção em dar provimento ao recurso e, conseqüentemente, conceder o visto ao contrato em apreço .**

**São devidos emolumentos pelo visto.**

Diligências necessárias.

Lisboa, 16 de Maio de 2000.

O Juíz Conselheiro Relator

Ribeiro Gonçalves

Os Juizes Conselheiros Adjuntos

Morais Antunes

Pinto Almeida

Procurador-Geral Adjunto  
Dr. Nuno Lobo Ferreira

---

## CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

---

\* *A Crónica da Jurisprudência*, elaborada no Departamento de Consultadoria e Planeamento (NIJF), inclui a lista seleccionada de sumários de acórdãos do Tribunal de Contas proferidos no período compreendido entre Janeiro a Junho de 2000, 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

ADJUDICAÇÃO	
DOC 302413.....	273
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	
DOC 302405.....	276
AJUSTE DIRECTO	
DOC 302389.....	270
DOC 302413.....	273
AUTARQUIA LOCAL	
DOC 302405.....	276
AUTORIZAÇÃO PRÉVIA	
DOC 302398.....	271

### C

CABIMENTO ORÇAMENTAL	
DOC 302398.....	271
CANDIDATURA	
DOC 302405.....	276
CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA	
DOC 302316.....	271
DOC 302414.....	277
CLÁUSULA CONTRATUAL GERAL	
DOC 302401.....	272
CONCURSO LIMITADO	
DOC 302405.....	276
CONCURSO PÚBLICO	
DOC 302316.....	271
DOC 302390.....	273
DOC 302404.....	275
DOC 302413.....	273
DOC 302425.....	277
CONTRATO DE EMPREITADA	
DOC 302403.....	274
DOC 302414.....	277
CONTRATO MISTO	
DOC 302394.....	275
CURTO PRAZO	
DOC 302405.....	276

## **D**

DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DA BEIRA LITORAL (DRABL)	
<b>DOC 302403</b> .....	274
DONO DA OBRA	
<b>DOC 302401</b> .....	272

## **E**

EFEITOS FINANCEIROS	
<b>DOC 302401</b> .....	272
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
<b>DOC 302316</b> .....	271
<b>DOC 302389</b> .....	270
<b>DOC 302403</b> .....	274
<b>DOC 302414</b> .....	277
<b>DOC 302426</b> .....	276
EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS	
<b>DOC 302401</b> .....	272
EMPREITEIROS	
<b>DOC 302401</b> .....	272
ENCARGOS PLURIANUAIS	
<b>DOC 302398</b> .....	271

## **F**

FINANCIAMENTO	
<b>DOC 302405</b> .....	276
FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA	
<b>DOC 302314</b> .....	269
<b>DOC 302317</b> .....	269
FORMALIDADES ESSENCIAIS	
<b>DOC 302316</b> .....	271

## **G**

GESTÃO FINANCEIRA	
<b>DOC 302390</b> .....	273

## **I**

ILEGALIDADE	
<b>DOC 302394</b> .....	275
<b>DOC 302404</b> .....	275

## *L*

### LEGITIMIDADE

DOC 302315.....	270
-----------------	-----

## *M*

### MANIFESTAÇÃO DE VONTADE

DOC 302414.....	277
-----------------	-----

## *N*

### NULIDADE

DOC 302316.....	271
DOC 302394.....	275

## *O*

### OPOSIÇÃO DE JULGADOS

DOC 302314.....	269
DOC 302317.....	269

### ORÇAMENTO DO ESTADO

DOC 302398.....	271
-----------------	-----

## *P*

### PAGAMENTOS INDEVIDOS

DOC 302401.....	272
-----------------	-----

### PREÇOS

DOC 302404.....	275
DOC 302426.....	276

### PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE PROCESSUAL

DOC 302315.....	270
-----------------	-----

### PROPOSTAS

DOC 302404.....	275
-----------------	-----

### PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA

DOC 302413.....	273
-----------------	-----

### PUBLICIDADE DE CONCURSO

DOC 302425.....	277
-----------------	-----

## *R*

### RECOMENDAÇÕES

DOC 302390.....	273
DOC 302404.....	275

### RECURSO

DOC 302315.....	270
-----------------	-----

RECUSA DE VISTO	
DOC 302316 .....	271
<i>T</i>	
TRABALHOS A MAIS	
DOC 302389 .....	270
<i>U</i>	
UNIÃO EUROPEIA	
DOC 302413 .....	273
<i>V</i>	
VALOR DO CONTRATO	
DOC 302389 .....	270
DOC 302413 .....	273
DOC 302425 .....	277
VICIO DE FORMA	
DOC 302394 .....	275
VISTO	
DOC 302315 .....	270
DOC 302390 .....	273
DOC 302394 .....	275
DOC 302404 .....	275

# **FISCALIZAÇÃO PRÉVIA E CONCOMITANTE**

**(1ª SECÇÃO)**



**Acórdão 3/2000, de 15 de Fevereiro**  
**Recurso Ordinário nº 39/99**  
**Recurso Extraordinário nº 1/2000**

**I** - Em recurso extraordinário sobre matéria de concessão ou recusa do visto, se pelo plenário da 1ª secção for deliberado que não há oposição de julgados o recurso considera-se findo – artº 102º nº 4 da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

**II** - Só há oposição de julgados se perante factos em tudo idênticos se decidir de forma diferente e mesmo oposto – artº 101º nº 1 do mesmo diploma legal.

**FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA / OPOSIÇÃO DE JULGADOS**

**Acórdão 4/2000, de 29 de Fevereiro**  
**Recurso Extraordinário nº 2/2000**

**I** - Em Recurso Extraordinário sobre matéria de concessão ou recusa do visto, se pelo plenário da 1ª Secção for deliberado que não há oposição de julgados o recurso considera-se findo – artº 102º nº 4 da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

**II** - Só há oposições de julgados se perante factos em tudo idênticos se decidir de forma diferente e mesmo oposta – artº 101º nº 1 do mesmo diploma legal.

**OPOSIÇÃO DE JULGADOS / FIXAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA**

**Acórdão nº 1/2000, de 25 de Janeiro**  
**Processo nº 13 760/99**  
**Recurso Ordinário nº 43/99**

Apenas o Ministério Público tem legitimidade para recorrer das decisões que declarem a não sujeição de actos ou contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas [artº 96º, nº 1, als. a) e b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto]

VISTO / LEGITIMIDADE / PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE PRO-  
CESSUAL / RECURSO

**Acórdão 5/2000, de 14 de Março**  
**Processo Nº: 13 449/99**  
**Recurso Ordinário 1/2000**

1. O facto de estar a decorrer já uma empreitada no local para onde se pretende a realização de uma nova com objecto diferente mas que se interliga com aquela, não constitui motivo técnico que obrigue à adjudicação e um determinado empreiteiro, em particular ao que já está a executar a primeira, e possa justificar o recurso ao ajuste directo nos termos da al. b) do nº 1 do artº 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março.

2. E menos ainda quando o recurso ao ajuste directo nos termos da norma invocada é reconhecidamente adoptado por os trabalhos em causa já não poderem ser adjudicados por ajuste directo como “trabalhos a mais” ao abrigo do artº 26º do Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro por, com ao mesmos, se exceder o limite de 50% imposto pelo 2 deste normativo.

AJUSTE DIRECTO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / TRA-  
BALHOS A MAIS / VALOR DO CONTRATO

**Acórdão 2/2000, de 1 de Fevereiro**  
**Processo N.º: 13.650/99**  
**Recurso Ordinário n.º 2/2000**

I. Para que se verifique o requisito da imprevisibilidade, a que alude o art.º 26.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 405/93 de 10 de Dezembro, é necessário que a previsão das circunstâncias não fosse possível ou, sendo possível, fosse de difícil detecção, antes do início da obra.

II. A não realização de concurso, quando este é imposto pela lei, conduz à nulidade do contrato por preterição de elemento essencial e, consequentemente, à recusa do visto – art.ºs 133.º n.º 1 e 185.º do Código do Procedimento Administrativo e 44.º n.º 3 alínea a) da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto.

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA / CONCURSO PÚBLICO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / FORMALIDADES ESSENCIAIS / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

**Acórdão 6/2000, de 14 de Março**  
**Processo N.º: 12 889/99**  
**Recurso Ordinário n.º 3/2000**

1. As despesas que dêem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico, não podem ser efectivadas sem autorização prévia dos Ministros das Finanças e da Tutela, conferida em portaria conjunta que fixará o limite máximo de encargos a pagar em cada ano económico, salvo se as mesmas se encontrarem previstas em planos plurianuais legalmente aprovados ou quando os seus encargos não excederem o limite de 12 500 contos em cada um dos anos económicos seguintes ao da sua contracção e o prazo de execução de três anos. (Decretos-Leis n.ºs 55/95, de 29/3, art.º 11.º, n.ºs 1 e 2, e 197/99, de 8/6, art.º 22.º);

2. Quer o plano plurianual quer a portaria de repartição de encargos, que asseguram o cabimento orçamental futuro, significam apenas a vinculação do ministro responsável pela realização da despesa (o

da tutela) e do ministro responsável pela elaboração do orçamento do estado (o das finanças) a inscreverem, nos orçamentos dos anos a que a despesa em causa se reporta, rubrica adequada e suficientemente provida para pagar aquela despesa;

3. Se o cabimento de despesas por conta de orçamentos futuros pode ser assegurado por um compromisso de inscrição assumido pelos ministros da tutela e das finanças, por maioria de razão o é pela proposta de orçamento já apresentada no Parlamento para aprovação.

#### AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / CABIMENTO ORÇAMENTAL / ENCARGOS PLURIANUAIS / ORÇAMENTO DO ESTADO

302401

**Acórdão 8/2000, de 4 de Março**

**Processo N.º: 13 8094/99**

**Recurso Ordinário n.º 6/2000**

1. A transferência para o empreiteiro de encargos que são da responsabilidade directa do dono da obra teria alterado, por sobrevalorização, o resultado financeiro do contrato;

2. Por outro lado, a cláusula do contrato que obrigava o empreiteiro a manter à disposição da fiscalização o equipamento em causa durante o período em que corre o prazo de garantia representaria o pagamento de uma despesa sem contrapartida, ou seja, um pagamento indevido o que violaria directamente e as normas financeiras constantes da Lei n.º 8/90, de 29 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

CLÁUSULA CONTRATUAL GERAL / DONO DA OBRA / EFEITOS FINANCEIROS / EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS / EMPREITEIROS / PAGAMENTOS INDEVIDOS

**Acórdão 7/2000, de 14 de Março**  
**Processo N.º: 1271/2000**  
**Recurso Ordinário n.º 7/2000**

1. Não compete a este Tribunal, em sede de fiscalização prévia – art.º 5.º n.º 1 alínea c) da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto -, emitir juízos sobre gestão financeira e fazer recomendações, designadamente quando tal matéria é de todo irrelevante para a concessão ou recusa do visto.

2. O Decreto-Lei n.º 55/95 de 29 de Março transpôs de forma muito deficiente a Directiva n.º 93/36/CEE, conforme veio a ser reconhecido pelo próprio legislador no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho, só com este diploma se tornando clara a separação que deve existir entre a apreciação da capacidade dos concorrentes e a análise das propostas com vista à adjudicação.

3. A inclusão de factores subjectivos, no sentido de que se reportam aos concorrentes, na análise das propostas, na vigência do referido Decreto-Lei n.º 55/95, não viola o princípio da concorrência ou qualquer outro princípio fundamental da contratação pública e só conduzir à recusa do visto ao contrato se ficar demonstrado que tal procedimento alterou ou podia alterar o respectivo resultado financeiro – art.º 44.º n.º 3 alínea c) da citada Lei n.º 98/97.

CONCURSO PÚBLICO / VISTO / GESTÃO FINANCEIRA / RECOMENDAÇÕES

**Acórdão 15/2000, de 23 de Maio**  
**Processo N.º: 13 270/99**  
**Recurso Ordinário n.º 8/2000**

1. Quando, atento o valor, for legalmente exigível a realização de um concurso público internacional para o recurso ao ajuste directo com fundamento na alínea d) do n.º 1 ao art.º 36.º e no n.º 1 do art.º 37.º, do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março (hoje al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho) não basta demonstrar, ou tentar demonstrar, que o

adjudicatório é o único em Portugal capaz de prestar o serviço pretendido, mas é, antes, necessário provar que é o único no espaço da União Europeia;

2. Não fica provado que o adjudicatário seja o único, em Portugal, capaz de prestar o serviço pretendido quando, num universo mais vasto, apenas são convidados três potenciais candidatos a colaborar com o Serviço Público adjudicante e não se faz qualquer publicitação do serviço que se pretende desenvolver e contratar.

ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRECTO / CONCURSO PÚBLICO / PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA / UNIÃO EUROPEIA / VALOR DO CONTRATO

302403

**Acórdão 13/2000, de 16 de Maio**

**Processo N.º: 13 766/99**

**Recurso Ordinário n.º 9/2000**

**I** - A inovação, pela Administração, do, “estado de necessidade” – artº 3º - nº 2 do Código do Procedimento Administrativo – para a celebração, por ajuste directo, de um novo contrato de empreitada com o anterior adjudicatário, exige, atenta a excepcionalidade de assim se considerarem como lícitas condutas violadoras do princípio da legalidade, a verificação inequívoca de todos os requisitos ou pressupostos objectivos daquela figura jurídica.

**II** - No caso dos autos, não se evidencia o perigo iminente e real, antes foi feito um juízo técnico de prognose e de probabilidade (4%) extremamente diminuta pelo que o ajuste directo celebrado com base no artº 3º - nº 2 do Código de Procedimento Administrativo é ilegal e justifica a recusa do visto deste Tribunal - artº 44º nº 3 - a) da Lei nº 98/97.

CONTRATO DE EMPREITADA / DIRECÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DA BEIRA LITORAL (DRABL) / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

**Acórdão 9/2000, de 4 de Abril**  
**Processo N.º: 14 084/99**  
**Recurso Ordinário n.º 10/2000**

Quando um contrato está ferido de nulidade ou outras ilegalidades, não pode o Tribunal de Contas alterá-lo, de per si, retirando-lhe os vícios e declarando-o reduzido à parte sã.

Não é possível, assim, visar parcialmente um contrato sujeito a visto prévio.

**CONTRATO MISTO / ILEGALIDADE / NULIDADE / VICIO DE FORMA / VISTO**

**Acórdão 12/2000, de 2 de Maio**  
**Processo N.º: 13 542/99**  
**Recurso Ordinário n.º 11/2000**

As eventuais repercussões financeiras negativas para o património público que decorram da exclusão, indevida e ilegal, de um concorrente que apresentou uma proposta substancialmente mais vantajosa quanto ao preço, ficam prejudicadas porque este concorrente acabaria sempre, por vir a ser excluído dado que a sua proposta não integrava os itens essenciais do programa de concurso.

Nestas circunstâncias deve usar-se do mecanismo previsto no n.º 4 do artigo 44.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto – conceder o visto com recomendações.

**CONCURSO PÚBLICO / ILEGALIDADE / PREÇOS / PROPOSTAS / RECOMENDAÇÕES / VISTO**

**Acórdão, de 30 de Maio**

**Processo N°: 13467/99**

**Recurso Ordinário n° 13/2000**

1. A falta de apresentação de peças desenhadas no estudo prévio a apresentar num concurso para uma empreitada de concepção/construção aberta ao abrigo do artº 19º do então Decreto-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, que não impediu o dono da obra de avaliar com segurança a solução apresentada pelo concorrente, não constitui fundamento para a recusa do visto;
2. Não há alteração, ou susceptibilidade de alteração dos resultados financeiros do contrato quando os concorrentes apenas apresentaram preços unitários sem quantificação de quantidades, em itens em que não lhes era pedida essa quantificação e que não entraram na composição do preço global da proposta.

#### **PREÇOS / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS**

**Acórdão 14/2000, de 16 de Maio**

**Processo N°: 15/2000**

**Recurso Ordinário n° 15/2000**

**I** - Nos termos no artº 84º nº 1 al. a) do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho o concurso limitado sem apresentação de candidaturas pode ter lugar, independentemente do valor, se ocorrer urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não imputável à entidade adjudicante e que torne impossível o recurso a procedimento mais solene.

**II** - Tal pode ocorrer, tudo dependendo das circunstâncias concretas de cada caso, quando a uma Autarquia, como condição de financiamento, são impostos prazos muito curtos pela Administração Central.

**ADMINISTRAÇÃO CENTRAL / AUTARQUIA LOCAL / CANDIDATURA / CONCURSO LIMITADO / CURTO PRAZO / FINANCIAMENTO**

**Acórdão 16/2000, de 23 de Maio**  
**Processo nº 14 279/99**  
**Recurso Ordinário nº 16/2000**

“Circunstâncias Imprevistas”, nos termos do artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro, são aquelas que, para além do mais, sendo do foro natural ou outro, escapam à vontade dos contraentes.

**CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA / CONTRATO DE EMPREITADA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / MANIFESTAÇÃO DE VONTADE**

**Acórdão, de 30 de Maio 2000**  
**Processo nº 494/2000**  
**Recurso Ordinário nº 18/2000**

1. Na contratação de empreitadas de obras públicas os tipos de procedimentos a escolher em função do valor estimado do contrato são os previstos no nº 2 do artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março;
2. Esses procedimentos iniciam-se com a respectiva publicitação: artº 80º, nº 1 – para o concurso público; artº 123º, nº 1 – para o concurso limitado com publicação de anúncio; e artº 130º, nº 1 – para o concurso limitado sem publicação de anúncio, todos do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março;
3. O tipo de procedimento a adoptar será aquele que for legalmente exigido nos termos do nº 2 do artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99;
4. Para o caso, na data em que ocorreu a publicitação – convites para a apresentação de propostas – nos termos das als. a) e b) do citado nº 2 do artº 48º (a última com a redacção dada pela Lei nº 163/99, de 14 de Setembro) os contratos de empreitada de valor superior a 25.000.000\$00 estavam (e continuam) sujeitos à realização prévia de concurso público.

**CONCURSO PÚBLICO / VALOR DO CONTRATO / PUBLICIDADE DE CONCURSO**



---

# CONCLUSÕES DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA\*

---

\* **As Conclusões dos Relatórios de Auditoria**, elaborada no Gabinete de Estudos, inclui a lista seleccionada de conclusões de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas proferidos no período compreendido entre Janeiro e Junho de 2000.



# **FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE**

**(1ª SECÇÃO)**



## RELATÓRIO DE AUDITORIA 1/2000

AUDITORIA / RECLASSIFICAÇÃO PROFISSIONAL / UNIVERSIDADE DE ÉVORA / PESSOAL EM SITUAÇÃO IRREGULAR

O Conselheiro Relator  
Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes

18.01.2000

### ASSUNTO:

ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À UNIVERSIDADE DE ÉVORA

### 2.4 CONCLUSÕES GERAIS

Concluiu-se que, **de um modo geral**, os procedimentos seguidos pela Universidade para a realização de despesas com o pessoal **observam as normas legais**.

Constituem **excepção** a esta ilação as seguintes situações:

- 2.4.1 **Exigência de experiência profissional** para ingresso na carreira técnica superior de informática, o que viola o nº1 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 23/91, de 11 de Janeiro, como se **relatou no ponto 2.1.1.3.**
- 2.4.2 Nomeação por reclassificação profissional sem ter ocorrido reestruturação ou reorganização de serviços, o que viola o disposto no nº 1 do artigo 30º do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro, conforme se relatou no ponto 2.1.4. , alínea b).
- 2.4.3 Celebração de um contrato de trabalho a termo certo, ao abrigo da alínea a) do nº 2 do artigo 18º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro com a nova redacção dada pelo Decreto-Lei nº 218/98, de 17 de Julho, para substituição de um funcionário aposentado como se relatou no ponto 2.1.6.1. alínea a).

- 2.4.4 Utilização de verbas transferidas do Orçamento de Estado para pagamento de encargos com contratos de trabalho a termo certo, o que viola o nº 2 do artigo. 6º do Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro, como se mencionou no ponto 2.1.6.2. deste relato.
- 2.4.5 Celebração de um contrato de avença para desempenho de prestações de trabalho subordinado, o que viola as normas dos artigos. 10º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho ,17º nº 3 do Decreto-Lei nº 41/84, de 3 de Fevereiro e 18º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, como se relatou no ponto 2.1.7. .
- 2.4.6 A acumulação de funções da docente M..... que excede o limite previsto na alínea d) do nº 2 do artigo 31º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, e na alínea c) do nº 2 do artigo 9º do Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de Setembro, uma vez que sendo dirigente, só pode ser contratada a 50% e pratica um horário correspondente a 60% como se relatou no mapa de acumulações e no segundo parágrafo da alínea e) do ponto 2.3.2.2.
- 2.4.7 A contratação do professor associado convidado a 50%, J....., **não observa a alínea i) do nº 3 do artigo 70º do ECDU** no ano lectivo de 1998/1999, com excepção do período de seis meses de 4 de Janeiro a 3 de Julho de 1999 em que se encontra suspenso no organismo de “origem”, em **virtude de estar a exercer funções em regime de exclusividade, o que lhe permite leccionar o máximo de 4 horas lectivas.** O docente exerce 6 horas lectivas na Universidade de Évora, como se indica no **mapa de acumulações e na alínea f) do ponto 2.3.2.2..**
- 2.4.8 Existência de **sobreposição nos horários** praticados pelos docentes J..... e J.....no 1º Semestre do ano lectivo de 1998/1999, do J..... e J..... no mesmo ano lectivo, o que viola o disposto no nº 5 do artigo 31º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, como se **relatou no mapa de acumulações e na alínea g) do ponto 2.3.2.2..**
- 2.4.9 **Falta de autorização completa e actualizada** para alguns interessados acumularem funções na Universidade de Évora, o

que viola o disposto nos artigos 31º nº 4 e 32º nº1 do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei nº 407/91, de 17 de Outubro, conjugado com o Decreto-Lei nº 413/93, de 23 de Dezembro, como se mencionou no **mapa de acumulações e no terceiro parágrafo da alínea i) do ponto 2.3.2.2. .**

**2.4.10** Apurou-se também a existência de **algumas irregularidades** nos processos, como:

- **Divergência no prazo para apresentação de candidaturas** indicado no Diário da República e no órgão de comunicação social de expansão nacional, o que pode restringir o número de concorrentes, conforme se mencionou **no ponto 2.1.1.2. alínea b) deste relato.**
- **Falta de informação de cabimento de verba escrita**, pela Contabilidade em alguns despachos de nomeação, embora se tivesse constatado que tinha sido feita a cativação das verbas, **como se relatou.**
- **Inexistência de certidões de afixação** dos avisos de abertura dos concursos e das listas de admissão e de classificação final dos candidatos, nos processos de integração de pessoal ao abrigo do Decreto-Lei nº 195/97. Nos avisos de abertura destes concursos **omitiu-se a indicação do escalão e do índice** em que se efectuam as nomeações, como se relatou no **ponto 2.1.3.2. deste relato.**
- **Não discriminação nos horários do pessoal docente**, das horas de apoio aos alunos, ou dos dias e horas em que é prestado o serviço docente, como se indicou no **mapa de acumulações e na alínea h) do ponto 2.3.2.2. .**
- **Falta de informação actualizada** da situação profissional de alguns docentes que acumulam funções e respectivos **horários de trabalho** como se observou no **mapa de acumulações e na parte final da alínea i) do ponto 2.3.2.2..**



## RELATÓRIO DE AUDITORIA 4/2000

AUDITORIA / INSTITUTO DE INFORMÁTICA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (IIMF) / ISENÇÃO DE VISTO / CONCURSO DE FORNECIMENTO / PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

O Conselheiro Relator  
José Luís Pinto Almeida

21.03.2000

### ASSUNTO:

**ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE AO INSTITUTO DE INFORMÁTICA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS**

### CONCLUSÕES

1. Verifica-se que os contratos se encontram autorizados e outorgados pelas entidades competentes, detendo estas competência delegada.
2. O cabimento está formalmente incompleto, não constando nele todos os elementos susceptíveis de apreciar a sua legalidade e de dar a informação adequada a quem autoriza a despesa.
3. Falta de nomeação da comissão de análise das propostas em um dos procedimentos analisados.
4. Inexistência de fundamentação, quando o organismo adopta o regime excepcional consagrado no Decreto-Lei 58/98 de 17 de Março.
5. Não fixação do prazo no texto contratual, desrespeitando o artigo 14º alínea d) do Decreto-Lei 55/95 de 29 de Março.
6. Ausência do despacho de delegação de competências na Directora de Serviços de Apoio e Consultadoria, para outorga de pareceres da Entidade de Coordenação Sectorial.

7. Falta do timbre da entidade que emite os pareceres da ECS.
8. Autorização do procedimento é efectuada depois da apresentação da proposta.
9. Não se observa o rigoroso cumprimento das diferentes fases do processo aquisitivo.
10. Alguns processos encontram-se deficientemente instruídos, faltando até as propostas dos concorrentes.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA 5/2000

HOSPITAL DE SÃO JOÃO / CONTROLO INTERNO / AUDITORIA /  
FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

O Conselheiro Relator  
Adelino Ribeiro Gonçalves

11.04.2000

### ASSUNTO:

ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE AO HOS-  
PITAL SÃO JOÃO DO PORTO

### CONCLUSÕES

De todo o exposto, conclui-se que:

- HSJ é uma instituição que se encontra a funcionar, ao nível das despesas com pessoal, de uma forma desorganizada não tendo, desde 97 – **altura em que foi feita a auditoria da DGO** – e até ao início trabalho de campo, tomado em linha de conta as recomendações feitas nesse relatório, as quais constam a fls. 3 e que aqui se dão por reproduzidas;
- Não existe um sistema de controlo interno que salvguarde a instituição da ocorrência de erros ou irregularidades ou que minimizem os seus efeitos, verificando-se a falta de coordenação interdepartamental - **pessoal, contabilidade e aprovisionamento;**
- Verificou-se a existência de falta de controlo ao nível da realização dos concursos – **externos ou internos** – tendo-se apurado ilegalidades de diversa ordem em muitos deles, passíveis de obstemem ao seu normal desenvolvimento e execução;
- Nos contratos de tarefa e/ou avença apurou-se que, na sua grande maioria, **se tratam de verdadeiros contratos de trabalho típicos**, estando os interessados sujeitos a horários, disciplina e hierarquia, havendo

situações em que se encontram, inclusivamente, a ser pagos subsídios de refeição, férias e natal;

- Ainda em relação aos contratos de tarefa e/ou avença, apurou-se da sistemática alteração de determinadas cláusulas contratuais – **nomeadamente as remuneratórias** – por via de adendas contratuais, que não são sujeitas a prévia cabimentação;
- Verificou-se existir muito pessoal que se encontra a ser pago pelo departamento de aprovisionamento, o que constitui mero expediente, por parte da administração do HSJ, de contornar a lei no que concerne à contratação de pessoal;
- Verificou-se que a Administração recorre com muita frequência à realização de trabalho extraordinário e que não controla, de forma efectiva e eficaz, o seu cumprimento;
- Face às deficiências apontadas o CA do HSJ veio esclarecer que irão implementar o seguinte conjunto de medidas com vista a corrigir as deficiências apontadas:

**Lançamento dos Centros de Responsabilidade Orçamental;  
Dinamização de um Sistema de Informação de Gestão;  
Realização de uma Auditoria à Gestão de Pessoal.**

# FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

(2ª SECÇÃO)



## RELATÓRIO DE AUDITORIA 2/2000

AUDITORIA / RENDIMENTO MINIMO GARANTIDO / COMISSÃO NACIONAL DO RENDIMENTO MINIMO (CNRM)

O Conselheiro Relator  
Manuel Henrique Freitas Pereira

13.01.2000

### ASSUNTO:

**AUDITORIA AOS SISTEMAS DE ATRIBUIÇÃO E CONTROLO DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO**

### OBSERVAÇÕES

Nº	OBSERVAÇÃO
1	As considerações pertinentes expressas no relatório final do “Estudo de acompanhamento e avaliação” do RMG, produzido pelo CIES, mereceram pouco acolhimento (cfr. ponto III.6 do relatório).
2	A lei que cria o RMG em Portugal, apesar de bem delineada, apresenta um défice de preceitos tendentes à prevenção e consequente penalização de eventuais fraudes (cfr. ponto V do relatório).
3	Face à complexa realidade que se pretende trabalhar, ressalta a necessidade de introdução de mecanismos de controlo mais eficazes, o que, na prática, não se verifica, conduzindo à classificação de deficiente que se atribui ao sistema de controlo interno implantado (cfr. ponto V do relatório).

Nº	OBSERVAÇÃO
4	Os documentos de candidatura à prestação são aceites com relativamente reduzido suporte documental de prova, constatando-se, em muitos casos, que não existe posterior validação, por parte dos serviços, das declarações produzidas (cfr. ponto V.1.2 do relatório).
5	Os processos dos beneficiários nem sempre contêm toda a necessária evidência documental relativa, quer às alterações verificadas na situação do agregado, quer ao processamento da prestação e de eventuais apoios complementares (cfr. ponto V.1.2 do relatório).
6	A organização dos arquivos dos processos de RMG não respeita um critério uniforme nos serviços visitados (cfr. ponto V.1.2.2 do relatório).
7	Relativamente aos parceiros, verifica-se um grau de participação efectiva muito variável (cfr. ponto V.1.3 do relatório).
8	Os parceiros com assento nas CLA não tiram todo o proveito disponibilizado por este espaço privilegiado para discussão dos problemas relativos ao acompanhamento, à avaliação e à inserção, por vários motivos, nomeadamente por falta de apreensão dos reais objectivos das CLA e de experiência do trabalho em parceria (cfr. ponto V.1.3 do relatório).
9	A aplicação informática, desenvolvida e em uso para suporte histórico da “vida” dos beneficiários e cálculo dos respectivos abonos, revela deficiências que comprometem o rigor do controlo da atribuição da prestação (cfr. ponto V.2 do relatório).
10	Quanto ao acompanhamento dos beneficiários pelos TSS, verifica-se a adopção de critérios diferenciados, desde a limitação desse acompanhamento a uma selecção de casos de alto risco até à tentativa de abarcar todo o universo dos beneficiários afectos ao TSS (cfr. ponto V.4 do relatório).

Nº	OBSERVAÇÃO
11	Apenas uma minoria das CLA dispõe de apoio administrativo, o que conduz a que os TSS se vejam sobrecarregados com este tipo de tarefas, com prejuízo das funções que, efectivamente, lhes competem (cfr. ponto V.4 do relatório).
12	Os serviços revelam dificuldade no apuramento e na recuperação dos pagamentos indevidamente efectuados (cfr. ponto VI.1.2 do relatório).



## RELATÓRIO DE AUDITORIA 4/2000

AUDITORIA / OBRAS PÚBLICAS / AUTÓDROMO DO ESTORIL

O Conselheiro Relator  
Carlos Moreno

20.01.2000

### ASSUNTO:

**A AUDITORIA À SOCIEDADE GESTORA DO AUTÓDROMO FERNANDA PIRES DA SILVA E ÀS OBRAS REALIZADAS PELA SGA.**

### CONCLUSÕES

#### **A SOCIEDADE GESTORA DO AUTÓDROMO FERNANDA PIRES DA SILVA:**

- 2.1 A 8 de Julho de 1997, o Estado Português e o Grupo Grão Pará<sup>1</sup> celebraram um acordo, designado por Acordo Global, com o objectivo de resolver global e definitivamente todos os problemas acumulados ao longo de 20 anos. Nesse contexto, a Autodril, SA, era a proprietária do Autódromo Fernanda Pires da Silva.
- 2.2 No âmbito do referido acordo, foi constituída, em 8 de Outubro desse mesmo ano, a SGA, cujo objecto social consiste na gestão e exploração do Autódromo, incluindo a organização e a promoção de eventos, de provas desportivas de qualquer tipo e, bem assim, a prestação de serviços conexos, complementares e acessórios.

---

<sup>1</sup> Composto pelas empresas Grão-Pará, Interhotel, Matur e Autodril.

- 2.3** O capital social da SGA, no montante de 100.000 contos, foi totalmente subscrito e realizado pelo Estado, através do Fundo de Turismo, que subscreveu 51% das acções representativas do capital, tendo pago 51.000 contos por esta transacção, e pela Autodril SA, que subscreveu as restantes acções (49%).
- 2.4** Por impossibilidade física e técnica da pista, bem como das instalações e equipamentos relativos ao Autódromo, a SGA não pôde iniciar a sua exploração, tal como mencionado no contrato de cessão de exploração, tendo, desde a sua constituição até pelo menos Setembro de 1999, ou seja durante dois anos, procedido apenas à gestão das obras de adaptação do Autódromo, na qualidade de “dona da obra”, posição que lhe fora atribuída pelo Despacho nº 205/98, do Ministro da Economia, publicado em 5 Janeiro.
- 2.5** Esta actividade de gestão de obras não permitiu à SGA desenvolver o seu verdadeiro objecto social constante dos estatutos da Sociedade, com a agravante de tal actividade se revelar inadequada à especialidade funcional dos respectivos pelouros e inadaptada à estrutura e aos recursos humanos e técnicos da SGA.
- 2.6** O acompanhamento e gestão daquelas obras, pela SGA, originou a sua descapitalização e, consequentemente, a impossibilidade de suportar os encargos que lhe são inerentes. Neste contexto, e atendendo a que a SGA não conseguiu gerar os seus próprios meios de financiamento, o Estado concedeu-lhe, através do Despacho nº 121/98, de 30 de Junho, um subsídio de 165.000 contos, proveniente de verbas do Fundo de Turismo, e pago em 12 prestações, com início em Julho de 1998.
- Este subsídio foi reforçado com mais 40.000 contos, em virtude de a SGA ter continuado a suportar os encargos inerentes ao acompanhamento e gestão das obras, de acordo com o Despacho nº 116/99, de 17 de Setembro, do Ministro da Economia.
- 2.7** Foram instituídos na SGA os pelouros desportivo, financeiro e comercial, dos quais os dois primeiros competem ao accionista público, incumbindo o pelouro comercial ao accionista privado. Ora o modelo de decisão consagrado nos estatutos da SGA

adopta um mecanismo baseado em “pelouros vinculativos”, o que significa que as deliberações sobre as matérias respeitantes a cada pelouro carecem sempre da aprovação do respectivo administrador. Esta solução conduz a uma segregação excessiva dos pelouros, em detrimento da colegialidade no órgão de gestão – o Conselho de Administração –, com manifesto prejuízo para o normal funcionamento da SGA e, bem assim, da sua gestão integrada e eficaz.

## **A SITUAÇÃO FINANCEIRA DA SGA:**

**2.8** Relativamente à organização da função financeira, constatou-se que a SGA não dispõe de um Manual de descrição de funções, nem de Manuais de políticas e procedimentos contabilísticos e de medidas de controlo interno. Detectou-se, também, a ausência de procedimentos básicos e de um SCI adequado, indispensável à salvaguarda dos activos, à confirmação e integridade da informação, à prevenção e detecção de fraudes e erros e à precisão e plenitude dos registos contabilísticos.

**2.9** As falhas detectadas nas diversas áreas do Balanço e da Demonstração de Resultados, objecto de análise pelo Tribunal, não representam, no seu conjunto, valores materialmente relevantes, com excepção da área de imobilizações.

Verificou-se, porém, que a SGA utiliza imobilizado, transferido da Autodril, no âmbito do Acordo Global, sem que tenha sido feita a respectiva avaliação, e sem fazer reflectir na rubrica de imobilizações em curso a devolução do montante de 2.056.604\$00, efectuada pelo Consórcio Jodofer/Teixeira Duarte.

**2.10** Os pagamentos efectivados às empresas Tilke e Consulgal, no ano de 1997, de 77.700.000\$00 e 45.971.640\$00, respectivamente, também não se encontram reflectidos naquela rubrica. Embora estes montantes sejam anteriores à constituição da SGA e resultem de contratos feitos directamente entre as empresas referidas e o Fundo de Turismo, referem-se às obras efectuadas na “1ª fase”, contabilizadas como activo da SGA, pelo que não restam dúvidas que deveriam ter sido objecto de

idêntico tratamento, contribuindo, desse modo, para uma maior transparência e rigor do custo total das obras.

- 2.11 Em suma, desta forma, a rubrica de Imobilizações da SGA encontra-se subavaliada em cerca de 121.615.036\$00 e não reflecte o valor dos bens que utiliza, provenientes da Autodril.
- 2.12 Outra questão relevante, prende-se com o facto das facturas relativas aos trabalhos das empreitadas realizadas no Autódromo terem sido pagas pelo Fundo de Turismo na totalidade, ou seja, incluindo o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), enquanto a SGA tem contabilizado aquele imposto como IVA dedutível, podendo, no futuro, obter o seu reembolso, revertendo a seu favor os respectivos montantes.

#### **AS REMUNERAÇÕES DOS MEMBROS DOS ÓRGÃOS SOCIAIS:**

- 2.13 A SGA viu a remuneração dos seus órgãos sociais ser fixada em Assembleia Geral sem ter tido em consideração nem as regras, nem os limites fixados no estatuto do gestor público e legislação complementar.

Acresce que, não se detectou qualquer despacho que gradue a SGA em níveis de complexidade de gestão, ou que a insira num dos três grupos destinados a avaliar a dimensão da empresa. De qualquer forma, a dimensão da empresa é medida por indicadores que se baseiam no Activo Líquido e no Volume de Vendas da respectiva empresa, situação que não se pode aplicar à SGA, em finais de 1999, posto que a Sociedade ainda não havia iniciado, em pleno, a sua actividade de acordo com o seu objecto social.

- 2.14 Logo, a situação das remunerações dos órgãos sociais da SGA, embora se encontre em conformidade com a lei comercial e com o regime jurídico aplicável aos Revisores Oficiais de Contas, revela-se nitidamente desenquadrada do regime remuneratório dos gestores públicos, cujo sistema global foi analisado e criticado no Relatório do Tribunal de Contas nº 1/99, 2ª Secção de Janeiro de 1999, no qual o TC recomendou ao Governo, designadamente, a instituição urgente de um quadro

normativo “*que constitua um verdadeiro sistema remuneratório dos gestores – e dos demais corpos sociais – das empresas e sociedades do Estado*”. Tal recomendação é evidentemente reforçada pelo observado na SGA e pelo disposto no artigo 39º do recente Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro – novo Regime Jurídico do SPE – segundo o qual, até ser publicado o novo estatuto dos administradores públicos, mantém-se em vigor o estatuto dos gestores públicos constante do Decreto-Lei nº 464/82, de 9 de Dezembro, em vigor, pois, há mais de 17 anos.

## **AS OBRAS DA “1ª FASE”:**

- 2.15** Em finais de 1997, a SGA, que se encontrava no início da sua actividade, confrontou-se com as obras entretanto realizadas pela Câmara Municipal de Cascais (CMC), na qualidade de dona da obra. Estas obras surgiram na sequência da execução de uma vistoria, após o Grande Prémio de Fórmula 1 de 1996, pela empresa Tilke, contratada pela Federação Internacional de Automobilismo (FIA) para o efeito, a qual elaborou um relatório onde evidenciou um rol de anomalias que afectavam o Autódromo.

As anomalias então detectadas nada tinham a ver com a “pista do Autódromo” e serviram de base à elaboração da primeira estimativa de custos, de 846.800 contos, à qual sucederam outras estimativas, sem qualquer levantamento rigoroso e projecto de base conhecido. Aliás, na perspectivas do presidente do Automóvel Clube de Portugal (ACP), aquela lista era um mero levantar de problemas, no âmbito da pretensão da FIA de exigir um Autódromo novo.

- 2.16** A fiscalização foi cometida à empresa Consulgal, enquanto que a elaboração dos principais projectos ficou a cargo da autora do relatório que desencadeou as obras, a empresa alemã Tilke, cuja contratação, pelo Fundo de Turismo, envolveu a verba de 155.972 contos.
- 2.17** A CMC, fundamentada no disposto pela RCM nº 24/97, de 16 de Maio, adjudicou, por ajuste directo, a empreitada relativa à execução das obras, necessárias à adaptação do Autódromo aos

novos regulamentos da FIA, ao consórcio Jodofer/Teixeira Duarte, pelo montante de 995.770.097\$00 (c/IVA). Para tal, foi concedido um subsídio no valor de 1.000.000 contos, proveniente das verbas depositadas anualmente no Fundo de Turismo, pela Concessionária da Zona de Jogo do Estoril, conforme Despacho nº 1 668/97 do Secretário de Estado do Comércio e Turismo (SECT), de 10 de Setembro.

- 2.18** Os trabalhos iniciaram-se em 4 de Julho de 1997 mas só em Setembro de 1997, é que a CMC remeteu ao TC a minuta do contrato de adjudicação das obras. Na sequência da recusa do visto à referida minuta, fundamentada com a perda de urgência na realização das obras, uma vez não ter sido possível a realização do Grande Prémio de Fórmula 1, naquele ano, a CMC ficou impossibilitada de proceder ao pagamento dos encargos que assumiu como dona da obra.
- 2.19** No entanto, em 3 de Dezembro de 1997, o Presidente da CMC, em carta dirigida ao Ministro da Economia, comunicou que a obra tinha sido executada e cumprida no seu valor global de 995.770.097\$00 (IVA incluído) e antes do prazo previsto para a conclusão das obras (30 de Junho de 1998). Acrescentou, ainda, que, na sequência dos relatórios resultantes das inspecções realizadas pela FIA e pela Federação Internacional de Motociclismo (FIM), havia um conjunto de obras, não previstas inicialmente, cuja realização ascendia a 2.158.000 contos, conforme orçamentos feito pelo consórcio Jodofer/Teixeira Duarte.
- 2.20** A afectação de dinheiros públicos às obras, nesta “1ª fase”, totalizou 1.155.972 contos, sendo já conhecida, na altura, a insuficiência dessas verbas para fazer face às obras que então se encontravam ainda por realizar.

#### **A “2ª FASE” DAS OBRAS:**

- 2.21** A segunda fase das obras é marcada pela celebração do Acordo de Transmissão de Dívidas, em 24 de Julho de 1998, entre a SGA, a CMC e o Consórcio Jodofer/Teixeira Duarte, no valor de 1.082.628<sup>2</sup> contos (incluindo IVA a 5%), o qual já ultrapas-

---

<sup>2</sup> Valor posteriormente corrigido para 1.081.699 contos.

sava, em mais 86.858 contos, o valor mencionado na carta que o presidente da CMC enviara, a 3 de Dezembro de 1997, ao Ministro da Economia e, em mais 82.628 contos, o montante do subsídio concedido para o efeito. Ainda assim, aquele valor em excesso fora atenuado, em virtude das negociações empreendidas, tendo a Administração da SGA reportado ter obtido uma redução na ordem dos 120.000 contos.

**2.22** Apesar de ter elaborado contratos próprios, a SGA não deixou de manter o relacionamento anterior, quer com a empresa alemã Tilke, que se encontrava a preparar os projectos relativos ao circuito, quer com a empresa portuguesa Consulgal encarregada da fiscalização e da realização de alguns projectos, sem recorrer, portanto, ao lançamento e quaisquer concursos públicos. A contratação destas duas empresas envolveu o montante de 80.386 contos.

**2.23** O Despacho nº 205/98, do Ministro da Economia, determinou a concessão de um subsídio, a fundo perdido, de 3.200.000 contos, destinado a suportar os encargos emergentes do contrato de empreitada em que a SGA fosse a dona da obra, e tendo por objecto a adaptação do Autódromo Fernanda Pires da Silva à realização de provas internacionais de desportos motorizados, abrangendo-se nestes encargos, quer os resultantes das obras já realizadas, quer os que viessem a resultar das obras a realizar. Este subsídio foi renovado pelo Despacho nº 10 356/98, de 20 Junho e, posteriormente, actualizado pelo Despacho nº 18 014/99, de 16 de Setembro, em mais 128.000 contos.

Este Despacho determinou, também, que o subsídio caducaria em 30 de Junho de 1998, prazo estipulado para a finalização das empreitadas relacionadas com as obras do Autódromo. Não obstante, o Despacho nº 10 356/98, de 20 de Junho, veio prorrogar aquele prazo por mais um ano, isto é, para 30 de Junho de 1999 e, mais tarde, o Despacho nº 18 014/99, de 16 de Setembro, veio novamente estender o já alargado prazo inicial para 15 de Outubro de 1999.

**2.24** No final do ano de 1998, a SGA procedeu ao lançamento dos concursos públicos referentes às empreitadas das novas obras do Autódromo, dos quais importa reter os seguintes pontos:

- A estimativa feita, através do pelouro financeiro, ascendia, globalmente, a 1.955.000 contos;
- Comparando este valor com o valor base total dos concursos (2.030.000 contos (s/IVA)) verificou-se um acréscimo de 75.000 contos;
- Quanto à comparação daquele valor base com o valor total dos contratos (2.404.000 contos), verificou-se um novo acréscimo de 374.286 contos ;
- Todos os contratos foram assinados, já em 1999, datando o último, referente à construção da pista, pit-lane e sistemas de segurança, de 21 de Maio, portanto, apenas cerca de 1 mês antes de finalizar o prazo para a conclusão das obras. O atraso na assinatura dos contratos é, pois, significativo;
- Aliás, com excepção do concurso nº 1/98 (Vedação e Parques Exteriores), no momento da outorga dos restantes contratos de empreitada (Abril/Maio de 1999), a SGA conhecia perfeitamente a impossibilidade de cumprir o prazo estabelecido no referido Despacho Ministerial, visto que, de acordo com o clausulado nos contratos, os prazos ali estabelecidos terminavam no final de Agosto, ou seja, 2 meses após o prazo fixado pelo Governo;
- Acresce ainda que todos os prazos estabelecidos nos referidos contratos de empreitada foram também prorrogados pela SGA, até finais do mês de Setembro de 1999, sempre na expectativa da fixação de novo prazo por Despacho Ministerial;
- 5º concurso, lançado em 1 de Julho de 1999, referente ao fornecimento e montagem de equipamento electrónico encontra-se por adjudicar em finais de Outubro de 1999;
- Em função da informação disponibilizada pela SGA, em tempo oportuno, para a realização do Relatório Inicial dos Auditores

o valor globalmente assumido para as obras ascendia a 4.500.946 contos, não incluindo o montante de cerca de 200.000 contos, provenientes das verbas atribuídas pela Comissão de Obras da Zona de Jogo do Estoril, destinado à aquisição do equipamento electrónico;

- valor atribuído às obras, em Outubro de 1999, totalizava 4.262.669 contos;
- dono da obra, ou seja a SGA, não revelou dispor de um planeamento global, o mesmo tendo sucedido anteriormente, isto é entre 1996 e 1997, relativamente às obras iniciadas pela CMC.

**2.25** Constatou-se que nunca existiu um responsável ou chefe de projecto, formalmente investido, o que conduziu a uma dispersão das responsabilidades, quer pelo Conselho de Administração da SGA, quer pelo accionista público, quer, também, pela “entidade gestora” dos subsídios atribuídos à SGA, quer, finalmente, pelo próprio “Estado concedente” considerando os montantes definidos e atribuídos pelo Governo, através da tutela do Ministério da Economia.

**2.26** Em Outubro de 1999 não foi possível elaborar a execução financeira final, uma vez que o prazo do subsídio atribuído pelo Despacho 18 014/99, de 16 de Setembro, havia sido novamente prorrogado até ao dia 15 de Novembro de 1999.

**2.27** A percentagem de realização das obras, em 30 de Junho de 1999, encontrava-se muito abaixo dos 50%. Em 15 de Outubro de 1999, apesar daquela percentagem ter subido para cerca de 80%, as obras não estavam ainda concluídas.

**2.28** No dia 20 de Outubro de 1999, cinco dias após a data estipulada para a conclusão das obras, foi constatado no local, pelo Tribunal, que estas não se encontravam tecnicamente terminadas, apesar do novo prazo ministerial ter terminado no dia 15 precedente. De facto, não existiam autos de recepção de obra relativamente a qualquer das empreitadas em curso e a SGA ainda não dispunha dos certificados de homologação da pista/circuito pela FIA nem pela FIM, por forma à adequação da

infra-estrutura à realização dos Grandes Prémios de Fórmula 1 e das Provas Internacionais de Motociclismo.

- 2.29** Entretanto, das respostas, datadas de Dezembro de 1999, dos Administradores da parte pública da SGA ao Relato Inicial dos Auditores, pode concluir-se que o valor estimado para as obras de 4.500.946 contos voltou a sofrer um acréscimo ascendendo ao montante global de 4.977.762 contos.

#### **EM SUMA E SEM PREJUÍZO DAS CONCLUSÕES PRECEDENTES:**

- 2.30** As obras iniciaram-se com base num simples rol de anomalias, que nada tinham a ver com a pista, e constavam do 1º relatório da Tilke, datado de 1996, empresa contratada pela FIA para efectuar uma vistoria ao Autódromo. Estas obras acabaram por ir sendo objecto de sucessivas alterações, até à demolição das boxes, torre de controlo, hospital, entre outras obras que já tinham sido realizadas em 1993, portanto há 6 anos, e cuja estimativa – último valor de que se dispõe – importava, então, em 955.000 contos.

- 2.31** A decisão relativa ao alargamento da pista para 14 metros, requisito que, de acordo com os regulamentos da FIA, apenas era exigido a circuitos novos, originou que o custo previsto inicialmente de um milhão de contos se elevasse para 4.977.762 contos, não incluindo 201.534 contos destinados à aquisição do equipamento electrónico, necessário à eventual realização de um Grande Prémio de Fórmula 1.

Com efeito, em Dezembro de 1999 foi possível apurar que o valor global das obras voltou a ter um novo acréscimo, passando de 4.500.946 contos para o montante global de 4.977.762 contos, ao qual deve ainda acrescer mais 201.534 contos, como é evidenciado no quadro seguinte:

## QUADRO RESUMO

(em escudos, c/ IVA incluído)

DESIGNAÇÃO	VALOR GLOBAL QUADRO XX	VALOR GLOBAL APÓS CONTRADITÓRIO
"Obras da 1ª fase"	1.081.699.486,00	1.081.699.486,00
Elaboração de projectos (Tilke)	110.000.000,00	110.000.000,00
Fiscalização (Consulgal)	45.971.640,00	45.971.640,00
Elaboração de projectos (Tilke)	34.000.000,00	34.000.000,00
Fiscalização (Consulgal)	46.385.820,00	46.385.820,00
Elaboração do projecto base de construção da Páia de cobertura da bancada A (Consulgal)	10.775.700,00	10.775.700,00
Subsídio mensal (SGA)	165.000.000,00	165.000.000,00
Subsídio mensal (SGA)	40.000.000,00	40.000.000,00
Vedação Exterior - Contrato inicial	140.385.083,00	140.385.083,00
Vedação Exterior - Adicional n.º 1	-9.729.645,00	-9.729.645,00
Vedação Exterior - Adicional n.º 2	11.405.201,00	28.085.507,00
Vedação Exterior - Adicional n.º 3	-	-880.121,00
Bancadas A e B e Parque Exterior - Contrato inicial	359.081.483,00	359.081.482,00
Bancadas A e B e Parque Exterior - Adicional n.º 1	62.405.141,00	67.987.412,00
Edifícios e Parques Interiores - Contrato inicial	1.538.034.890,00	1.538.034.890,00
Edifícios e Parques Interiores - Adicional n.º 1	-116.771.237,00	-116.771.237,00
Edifícios e Parques Interiores - Adicional n.º 2	173.188.543,00	187.191.078,00
Pista, Pit-Lane e Sistema de Segurança - Contrato inicial	785.242.858,00	785.242.858,00
Pista, Pit-Lane e Sistema de Segurança - Adicional 1	-	338.236.229,00
Pista, Pit-Lane e Sistema de Segurança	-	93.600.000,00
Barreiras de segurança	22.706.058,00	19.431.329,00
Sistema de detecção de incêndio	1.164.936,00	1.164.936,00
Sistema de detecção de incêndio	-	12.870.000,00
SUBTOTAL	4.500.945.957,00	4.977.762.447,00
Sistema Electrónico - Verba ainda não aplicada	200.000.000,00	201.533.735,00
<b>TOTAL</b>	<b>4.700.945.957,00</b>	<b>5.179.296.182,00</b>

**2.32** Assim, comparando o valor atribuído às obras, no montante de 4.262.669 contos, com o valor apurado no ponto anterior, de 5.179.296 contos, apura-se um saldo negativo que se cifra em 916.627 contos.

**2.33** De facto, as obras realizadas, que apenas consistiam na adaptação do Autódromo aos regulamentos da FIA / FIM, de acordo

com as negociações feitas entre o Governo, a Formula One Constructors Association (FOCA), a FIM e a FIA, acabaram por dar origem ao que pode apelidar-se como um “Autódromo novo”, continuando, porém Portugal, sem uma perspectiva tangível da realização de um Grande Prémio de Fórmula 1, uma vez que até à finais de 1999 o Autódromo continuava sem a homologação de Grau 1, para além de ainda não constar dos calendários oficiais da FIA, divulgados para o ano 2000.

- 2.34** Preocupante é, finalmente, o facto de o modelo de decisão consagrado nos estatutos da SGA adoptar um mecanismo baseado em “pelouros vinculativos”, o que significa que as deliberações sobre as matérias respeitantes a cada pelouro carecem sempre da aprovação do respectivo administrador. Esta solução conduz a uma segregação excessiva dos pelouros, em detrimento da colegialidade no órgão de gestão – o Conselho de Administração –, com manifesto prejuízo para o normal funcionamento da SGA e, bem assim, da sua gestão integrada e eficaz.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA 7/2000

AQUISIÇÃO DE BENS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / AUDITORIA /  
ESCOLA SECUNDÁRIA DA AMADORA

O Conselheiro Relator  
Alípio Calheiros

10.02.2000

**ASSUNTO:**

**AUDITORIA À ESCOLA SECUNDÁRIA DA AMADORA.**

### **OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA**

A auditoria financeira efectuada à Escola Secundária da Amadora com enfoque na gerência de 1997, em cumprimento do PA/99, teve como objectivo a análise do sistema de controlo interno, a verificação do cumprimento da legalidade dos actos, a certificação do rigor financeiro das operações consubstanciadas nas peças contabilísticas e a análise da correcção dos procedimentos gerais e específicos do sector, em especial no que concerne à gestão do pessoal docente e ao impacto financeiro das medidas aprovadas.

#### **1 – Caracterização e enquadramento legal**

A ESA foi criada pela Portaria 608/79, de 22 de Novembro, a partir do ex-Liceu Nacional da Amadora, cuja existência datava de 1971.

A população escolar da ESA apresenta uma tendência significativamente decrescente desde o final da década de 70.

Acolheu, no ano lectivo de 1998/99, uma população escolar da ordem dos 2300 alunos, distribuídos por 84 turmas, para o que foi necessário um corpo docente de 260 professores.

Embora tratando-se de uma escola secundária, a ESA ministra também ensino básico ao nível do 3º ciclo (7º, 8º e 9º anos de escolaridade).

Na gerência analisada (1997) a escola apresentava, para os anos lectivos abrangidos, os seguintes indicadores:

	1996/1997	1997/1998
Nº médio de alunos por docente	10,08	9,33
Nº médio de alunos por turma	24	26
Despesa total anual da Escola por aluno	463 contos	538 contos
Taxa de retenção/abandono	cerca de 25%	

Dotada de autonomia administrativa nos termos do Decreto-Lei nº 459/82, de 26 Novembro, a ESA utiliza o sistema contabilístico unigráfico consubstanciado na Contabilidade Orçamental assente nos princípios da Contabilidade Pública.

## **2 – Organização e funcionamento**

A ESA cumpre, no que respeita à sua organização e funcionamento com o disposto no Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, tendo como órgãos o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo.

Atendendo a que na gerência em apreço (1997) não houve delegação de competências, a presidência dos 3 órgãos encontrava-se centralizada na mesma pessoa.

Pese embora a ESA nunca ter adoptado o regime previsto no Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro - Regime Jurídico da Autonomia da Escola – deu cumprimento a algumas das disposições nele contidas, nomeadamente as que respeitam à gestão financeira da Escola.

### **3 – Sistema de controlo interno**

#### **3.1 – Instrumentos de gestão**

A ESA não elaborou planos e relatórios de actividade como estipula o artº 22º do Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro, pese embora tenha adoptado o regime previsto neste diploma em matéria financeira.

Aliás constata-se que constitui preocupação dominante o cumprimento das normas pedagógicas e educativas sendo relegadas para segundo plano as preocupações gestionárias para garantir o cumprimento das correspondentes normas financeiras, as quais só são satisfeitas na estrita medida em que são impostas pela tutela, em especial as requeridas pelo GEF.

É exemplo desta actuação o incumprimento das disposições do Decreto-Lei nº 186/96, de 27 de Setembro (obrigatoriedade de elaboração de planos e relatórios de actividades para todos os serviços públicos) e das contidas no Decreto-Lei nº 190/96, de 9 de Outubro (obrigatoriedade de elaboração do balanço social).

#### **3.2 – Competência para autorização das despesas e correspondentes pagamentos**

A realização das despesas e o respectivo pagamento são apenas autorizados pela presidente do Conselho Administrativo quando, nos termos do artº 33, nº 1, alínea c) do Decreto-Lei nº 769-A/76, de 23 de Outubro, tal competência pertence ao Conselho Administrativo como órgão colegial .

No entanto, são elaborados balancetes mensais que são presentes ao conselho administrativo que os aprecia e aprova posteriormente, ratificando, por esta via, as autorizações dadas previamente pela sua presidente.

#### **3.3 – Circuito de realização das despesas**

Existe segregação de funções e a prática de um controlo adequado das despesas realizadas, localizado ao nível do chefe dos serviços de administração escolar, em matéria de registos, ao nível do tesoureiro e ao nível do presidente do Conselho Administrativo, em matéria de pagamentos.

Apesar de a ESA não cumprir na íntegra as formalidades da organização do processo de despesa, nem evidencie a conferência física dos bens adquiridos, não foram identificados erros nem falhas nos processos analisados.

As contas bancárias abertas em nome da escola são movimentadas também pelo tesoureiro, que emite os cheques e os assina conjuntamente com o Presidente do Conselho Administrativo, embora não faça parte integrante deste órgão.

Este procedimento não previsto na lei (Decreto-Lei nº 223/87, de 30 de Maio e Decreto Regulamentar nº 74/84, de 18 de Setembro), tem como consequência alguma fragilidade do princípio de segregação de funções concentrando no tesoureiro a tarefa escritural de emitir o cheque e a capacidade de movimentar os activos financeiros em depósito.

### **3.4 – Circuito da receita**

Nesta matéria cabe apenas referir o desfazamento existente entre o momento da cobrança da receita e a respectiva contabilização a qual só ocorre de forma controlada a partir do momento em que se verifica a sua entrega e subsequente requisição ao Tesouro.

## **4 – Verificação documental**

### **4.1 – Trabalho extraordinário prestado pelo pessoal docente**

Nos termos do artº 13º do Estatuto Remuneratório aprovado pelo Decreto-Lei nº 409/89, de 18 de Novembro, o cálculo da remuneração horária é feito com base na duração do horário de trabalho (35 horas incluindo uma componente lectiva e uma componente não lectiva como determina o artº 76º do ECD aprovado pelo Decreto-Lei nº 139-A/90).

Pese embora o disposto nos Estatutos referidos, os serviços continuaram a fazer o cálculo da hora extraordinária com base nas horas correspondentes à componente lectiva.

O Despacho nº 185/ME/93, de 12 de Agosto, determinou no sentido do cumprimento dos mencionados normativos. Contudo, o Parecer da PGR, de 12 de Maio de 1994, emitido a pedido do Ministro da Educação, conclui

pela fixação da base de cálculo de acordo com o artº 77º do ECD, ou seja, com base na componente lectiva a que o docente está obrigado.

Trata-se efectivamente de remunerar melhor uma parte da componente lectiva do horário do pessoal docente, uma vez que, seja qual for o acréscimo que esta componente sofra, nunca há lugar à prestação de trabalho para além do horário normal (35 horas), mas apenas uma diminuição da componente não lectiva desse mesmo horário.

De resto não se pode afirmar que o acréscimo de trabalho docente prestado para além do mínimo a que o professor por lei se encontra obrigado tenha a natureza de verdadeiro trabalho extraordinário tal como é definido no Decreto-Lei nº 187/88, de 27 de Maio, na medida em que uma vez fixado se mantém durante todo um ano lectivo e apenas é susceptível de ser compensado mediante uma retribuição pecuniária.

#### **4.2 – Orçamento**

A elaboração do orçamento da ESA e o controlo da sua execução são efectuados globalmente, através dos “plafonds” atribuídos apenas a duas rubricas 06.03.00 – Despesas Correntes e 11.02.00 – Despesas de Capital.

Este procedimento está de acordo com o estipulado no artº 23º Decreto-Lei nº 43/89, de 3 de Fevereiro e tem como resultado prático a minimização do risco de incumprimento de normas legais relacionadas com a cabimentação das despesas e com todo o processo de alterações orçamentais.

Pela análise da evolução do orçamento da ESA e correspondente execução, constata-se que o mesmo tem sofrido ao longo do tempo uma evolução positiva determinada essencialmente por dois factores – ligeiro aumento das verbas que lhe estão afectas e diminuição significativa da população escolar.

Uma última nota vai para a evolução positiva das receitas próprias, facto que tem motivado também uma evolução positiva dos saldos de encerramento da gerência, uma vez que a ESA apenas recorre às receitas próprias para financiamento das suas despesas, depois de ter esgotado as verbas proveniente do OE.

### **4.3– SASE**

O SASE movimentou na gerência em apreço (1997) cerca de 37 000 contos.

Este movimento financeiro é da responsabilidade de um órgão colegial cuja composição é coincidente com a do Conselho Administrativo da ESA e encontra-se reflectido nos livros de escrituração e conta de gerência própria, a qual é apresentada no final de cada ano à DREL.

Trata-se efectivamente de uma parcela de dinheiros públicos que não tendo expressão na conta da escola, nem na de qualquer outro organismo ou serviço sujeito à apresentação de contas ao TC, se encontra fora de qualquer controlo e/ou verificação a não ser a que se produz pelos órgãos de controlo interno do ME.

### **4.4 – Inventário**

A ESA não dispõe de um inventário de bens móveis devidamente elaborado, contrariando o disposto no Decreto-Lei nº 477/80, de 15 de Outubro, e a Portaria nº 378/94, de 16 de Junho, dispondo apenas de registo dos bens adquiridos na gerência. Não dispõe igualmente de mecanismos que lhe permitam efectuar um controlo desses bens e não procede à sua identificação física.

Do mesmo modo, não elabora qualquer registo dos bens que, não sendo por si adquiridos, lhe foram afectos.

### **4.5 – Escrituração**

A utilização das receitas próprias no pagamento de despesas para posteriormente serem estornadas e registadas nas rubricas do OE, constitui uma prática da Escola, no sentido de esgotar em primeiro lugar as verbas provenientes do Orçamento de Estado e só depois as do orçamento com compensação em receita, contrariando o artº 14º do Decreto-Lei nº 66/97, de 1 de Abril (Decreto-Lei da Execução do Orçamento para 1997).

#### **4.6 – Conta de gerência**

A conta de gerência encontra-se, na generalidade, elaborada de forma correcta, de acordo com as Instruções do Tribunal de Contas, publicadas no Diário da República – I Série, de 13 de Novembro de 1985.

Da sua análise conclui-se que reflecte com exactidão os movimentos financeiros operados na gerência, com as seguintes ressalvas:

- Deficiente escrituração das reposições abatidas nos pagamentos;
- Deficiente escrituração das receitas próprias cobradas na gerência cujo apuramento é feito a partir da sua requisição ao Tesouro, deixando-se por registar o valor efectivo da cobrança.
- Omissão de escrituração de receita no valor de 454 539\$00, apenas regularizada na gerência de 1998.

No que respeita à documentação de suporte verifica-se que a conta de gerência não foi instruída com as certidões bancárias de todas as contas de depósito em nome da ESA, designadamente a conta nº 0679 000757 230 – Fundo de manutenção.



## RELATÓRIO DE AUDITORIA 13/2000

AQUISIÇÃO DE BENS / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / AUDITORIA /  
HOSPITAL DE SÃO FRANCISCO XAVIER

O Conselheiro Relator  
Manuel Marques Ferreira

30.03.2000

### ASSUNTO:

**AUDITORIA TEMÁTICA E HORIZONTAL NO ÂMBITO  
DE AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS E FACTURA-  
ÇÃO A TERCEIROS, AO HOSPITAL DE S. FRANCISCO  
XAVIER.**

### 1 – CONCLUSÕES GERAIS

Da realização da auditoria, ressaltam as seguintes observações:

- Regulamento Interno do Hospital foi aprovado pela Portaria nº 1 026/89, publicada no DR. I Série, nº 271, de 24 de Novembro. No entanto, não abrange o Sector de Aprovisionamento.
- No que respeita aos instrumentos de gestão foram elaborados Planos e Relatórios de Actividades, Contabilidade Analítica e Balanço Social.
- sistema de controlo interno instituído na Área das Aquisições classifica-se como “regular”.
- Inevidência de manuais de procedimentos para o Sector de Aprovisionamento.
- Na Área das Aquisições existe segregação de funções, na medida em que a recepção, a conferência e o pagamento são realizados em sectores diferenciados.

- A contagem física das existências é efectuada, no fim do ano, sem intervenção de funcionários da Área Financeira, sendo executada somente por pessoal do Aprovisionamento, inexistindo normas escritas para a referida contagem.
- De uma maneira geral, e ao nível administrativo, a documentação inserida nos processos analisados encontra-se bem ordenada e arquivada, à excepção dos documentos de habilitação que se encontram dispersos, dificultando e atrasando a apreciação dos mesmos.
- Hospital cumpre, em regra, os preceitos legais reguladores da realização de despesas públicas com aquisições de bens e serviços quanto à escolha dos procedimentos e das respectivas contratações.
- Contudo, em todos os processos analisados, foram detectadas algumas deficiências no cumprimento da legalidade e regularidade, resultantes da incorrecta aplicação das normas consignadas no Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março e suas alterações, articulado com o CPA e, ainda, na Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro que, algumas delas, são, eventualmente, evidenciadoras de infracções financeiras sancionatórias, passíveis de multa, nos termos da alínea b) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89 e em conformidade com a alínea b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 8 de Setembro e 26 de Agosto, respectivamente.
- O organismo recorre, com maior regularidade, aos ajustes directos.
- Relativamente aos meios monetários e no que respeita aos procedimentos adoptados e medidas de controlo interno instituídas, verificou-se que:
  - A Tesouraria não funciona em regime de fundo fixo de caixa, não se verificando, assim, o cumprimento do nº 3 do artº 10º do Decreto-Lei nº 19/88, de 21 de Janeiro.
  - Os valores recebidos (quer em dinheiro, quer em cheque/vale) não são depositados diariamente, mas apenas duas vezes por semana - na 4ª e 6ª feira.
  - Trimestralmente, são realizadas conferências ao cofre pela Administradora-Delegada e pela Chefe de Repartição da Contabilidade.

- As reconciliações bancárias são efectuadas pela Tesouraria quando deveriam ser realizadas pela Contabilidade.
- No que respeita aos serviços prestados referentes à Urgência, Consulta Externa, Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica (MCDT) e Internamento, constatou-se que as entidades responsáveis pelo pagamento daqueles serviços têm devolvido inúmeras facturas, devido a diversas razões, entre elas, o facto do utente não constar como beneficiário daquele subsistema. Não obstante se efectuarem diligências para a sua correcta identificação, em muitas situações não é atingido esse objectivo, originando, assim, uma redução na receita do Hospital.
- No que respeita aos verbetes de urgência, verificou-se a existência de anomalias no seu preenchimento, nomeadamente, a falta de identificação da entidade responsável e a identificação incorrecta do utente ou do subsistema, o que dificulta a consequente facturação.
- No que concerne aos testes efectuados à facturação dos actos médicos e internamento, constatou-se que:
  - Não foram emitidas as facturas respeitantes a 5 consultas e 16 MCDT.
  - Não foram emitidas, pelo valor devido, as facturas referentes a 3 consultas e um internamento.

Após o exercício do contraditório, o Hospital diligenciou no sentido de serem regularizadas estas anomalias, tendo os Serviços Financeiros procedido à emissão das facturas em falta.

- Ainda relativamente aos testes realizados e no que respeita aos actos médicos facturados à data da auditoria, verificou-se que, em média:
  - A emissão das facturas ocorreu entre 1 e 4 meses, após o acto médico.
  - tempo que medeia entre a data de emissão das facturas e a sua cobrança oscilou entre 2 e 11 meses.
  - prazo de recebimento foi de 6 meses.
- Do total da amostra (110), encontravam-se por cobrar 48 facturas.

- No que toca aos MDCT requisitados ao exterior, todas as facturas emitidas pelas entidades prestadoras do serviço, em 1997, foram pagas pelo Hospital entre 8 e 20 meses e das emitidas, em 1998, 5 delas foram pagas entre 7 e 10 meses, o que evidencia uma redução no prazo médio de pagamentos. Estavam ainda por pagar, por parte do Hospital, 5 facturas (25% dos termos de responsabilidade seleccionados).
- Relativamente ao teste efectuado com o objectivo de verificar o pagamento das taxas moderadoras, dos 30 verbetes de urgência e 30 consultas externas, verificou-se que, na urgência, 12 ainda não tinham sido pagos, o que representa 40% do total da amostra, e na consulta externa encontravam-se por pagar 18, correspondendo a 60% da amostra.
- Em 31 de Dezembro de 1998, as dívidas de terceiros ascendiam a 2 506 862 contos, sendo os maiores devedores as Companhias de Seguros, com um total de 715 072 contos e a ADSE, com 472 591 contos, representando 48% das dívidas por cobrar.
- A dívida dos SAMS, cifrava-se, naquela data, a 335 578 contos, cerca de 13% da globalidade (à data da auditoria persistia o não pagamento pelos SAMS das respectivas dívidas).

De acordo com o protocolo, celebrado em 6 de Outubro último, entre o IGIF e os Sindicatos dos Bancários do Centro, do Norte e do Sul e Ilhas, os SAMS irão pagar 50% do valor da dívida, apurado até 31 de Dezembro de 1999, resultante da prestação de cuidados de saúde.

- valor dos processos de contencioso tem aumentado significativamente, sendo: 46 684 contos, em 1996, 76 925 contos, em 1998, e, 96 327 contos, em 1999 - 1º semestre.
- Na sequência de diligências efectuadas pelo Gabinete Jurídico do HSF, foram obtidas, nos últimos 3 anos, receitas (processos pagos pré-contenciosamente e acções pagas) nos montantes de 29 403, 29 003 e 32 250 contos.
- Na elaboração do mapa de fluxos financeiros o Organismo não procedeu aos arredondamentos, conforma estipula o artº 4º do Decreto-Lei nº 267/81, de 15 de Setembro.

- Não há registros contabilísticos das facturas em conferência, não sendo utilizada a conta 228 – Fornecedores - Facturas em Recepção e Conferência.
- HSFX não está a movimentar a conta 27 – Acréscimos e Diferimentos, não se observando, assim, o princípio da especialização dos exercícios.
- Não são criadas provisões para cobranças duvidosas, não se observando, assim, o princípio da prudência.



## RELATÓRIO DE AUDITORIA 18/2000

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO / AUDITORIA / SISTEMA DE APOIO A JOVENS EMPRESÁRIOS / QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO / FUNDAÇÃO DA JUVENTUDE

O Conselheiro Relator  
João Pinto Ribeiro

13.04.2000

### ASSUNTO:

**AUDITORIA AOS APOIOS CONCEDIDOS NO ÂMBITO DO SISTEMA DE APOIO A JOVENS EMPRESÁRIOS (SAJE) .**

## CONCLUSÕES

### 1 Financiamento do SAJE

O SAJE foi criado sem estar garantida a sua integração no II Quadro Comunitário de Apoio e sem a definição da sua programação financeira, isto é, sem estarem previstos os elevados meios financeiros necessários para a sua aplicação.

Assim, ao contrário do que consta do artº 16º do Decreto-Lei nº 22/97, de 23 de Janeiro (de criação do SAJE): "*Os encargos decorrentes da aplicação do SAJE são suportados por orçamento próprio, no âmbito do Programa Operacional de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional*" (PPDR), do QCA II, a alteração ao PPDR que permitisse incluir o SAJE nos apoios cofinanciados pelo FEDER, não chegou a ser concretizada, pelo que os apoios do SAJE são financiados exclusivamente por verbas orçamentais.

Entre Março/97 e Novembro/98, data da suspensão do SAJE, foram recepcionadas 2.098 candidaturas, permanecendo, em 20/11/99, 803 candidaturas sem decisão. As candidaturas decididas até essa data, 960, das quais

369 (38,4%) com decisão favorável e 591 (61,6%) com decisão desfavorável à concessão do apoio, são candidaturas entradas até Março/98. Assim, em Novembro/99 estavam por decidir candidaturas entradas entre Março/98 e Novembro/98, isto é, o atraso situava-se entre 19 meses e um ano, pelo que para as candidaturas ainda sem decisão foi largamente ultrapassado o prazo estabelecido na legislação – 45 dias úteis, para a sua análise pelas Comissões Técnicas, apreciação pela Comissão Nacional e subsequente homologação pelas tutelas.

As decisões sobre as candidaturas diminuíram significativamente a partir do 3º trimestre de 1998.

Esta situação decorre de os apoios do SAJE não estarem integrados no QCA II (em que o FEDER cofinanciaria 75% do valor dos apoios) e serem insuficientes as verbas orçamentais para assegurar a totalidade do financiamento dos apoios a conceder às candidaturas entradas.

A indefinição quanto às verbas orçamentais a disponibilizar para o financiamento dos apoios do SAJE prolongou-se até Fevereiro/Março de 1999, altura em que o Secretário de Estado da Juventude, que tutela o SAJE em conjunto com o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, anunciou que tais verbas totalizariam 11,3 milhões de contos e prevendo que cobririam os encargos com os apoios às candidaturas entradas até Maio/98. No entanto, a recepção das candidaturas prolongou-se até Novembro/98, data em que o SAJE foi suspenso.

De acordo com os dados disponíveis em 20/Novembro/99, a anunciada verba de 11,3 milhões de contos (parte da qual ainda a programar devidamente no PIDDAC), será suficiente para o pagamento dos apoios aos projectos já homologados, ficando disponível cerca de 2,3 milhões de contos para novas atribuições. No entanto, a verba necessária para o financiamento aos projectos ainda sem decisão pode ser estimada entre 6 e 7 milhões de contos.

A decisão de criação do SAJE sem estarem garantidos os elevados meios financeiros necessários e a sua integração no QCA II revelou-se precipitada, não tendo sido tomadas, oportunamente, medidas para ultrapassar a situação, pelo que se prolongou por vários meses a admissão de candidaturas, para as quais não existiam já verbas disponíveis para a concessão dos correspondentes apoios, nos prazos previstos.

Para que não se repitam as situações anómalas verificadas no SAJE, o Tribunal recomenda que a criação de sistemas de incentivos desta natureza apenas seja concretizada após a devida aprovação no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio em vigor (ou de outros instrumentos comunitários com idêntica finalidade) e a definição da adequada programação financeira.

O Tribunal recomenda também que sejam criados procedimentos, como seja a admissão faseada das candidaturas, isto é, a receção de novas candidaturas após a tomada de decisão sobre as candidaturas entradas em fases anteriores, permitindo um estrito acompanhamento dos apoios aprovados face ao montante total estabelecido aliada ao cumprimento dos prazos previstos para a decisão, de modo a evitar a admissão de candidaturas para as quais não existem verbas disponíveis.

(Cfr. pontos 3.1 e 3.3)

## **2 Execução orçamental**

As verbas orçamentais recebidas pela DGDR destinam-se a ser transferidas para a Fundação da Juventude, entidade pagadora dos apoios do SAJE, no continente e na Região Autónoma da Madeira, e para a Secretaria Regional da Economia dos Açores, entidade pagadora dos apoios nesta Região (o que não se ocorreu em 1998).

As verbas transferidas para a Fundação da Juventude têm no Orçamento Privativo da DGDR a classificação económica. 08.01.03 – "Transferências de capital/Administrações privadas/Instituições particulares", pelo que, sendo a Fundação uma instituição particular, a classificação é adequada para caracterizar o receptor dessas verbas. Contudo, essa classificação económica pode induzir em erro, isto é, o sector institucional "instituições particulares" (tomado globalmente) não é o destinatário final (beneficiário) dessas verbas, mas sim as empresas beneficiárias do SAJE. Tal situação não ocorre quando a entidade pagadora dos apoios é uma entidade pública, pelo que as verbas orçamentais para pagamento dos apoios têm no Orçamento do Estado ou no respectivo orçamento privativo a classificação económica identificadora dos beneficiários finais dessas verbas, isto é, a Cl. Ec. 08.01.02 – "Transferências de capital/Administrações privadas/Empresas privadas".

Considerando os valores registados na CGE/98 como "pagamentos efectuados" (6.170.077 contos, verbas recebidas pela DGDR), a utilização dessas verbas pela DGDR (tendo transferido 4.070.077 contos para a Fundação da Juventude e reposto, já em 1999, o saldo de 2.100.000 contos), e os apoios pagos pela Fundação da Juventude aos beneficiários do SAJE (2.255.029 contos), verifica-se que a Conta regista a mais 3.915.048 contos, isto é, mais 63,5%, resultante de:

- 2.100.000 contos, transferidos para a DGDR, e repostos nos cofres do Estado em 1999, através de reposições não abatidas nos pagamentos;
- 1.815.048 contos, valor transferido da DGDR para a Fundação da Juventude e que ultrapassa os pagamentos dos apoios efectuados nesse período.

No seu conjunto, a CGE/97 e a CGE/98 registam como "pagamentos efectuados" 7.670.077 contos, quando os apoios pagos pela Fundação da Juventude, no período a que respeitam, foram efectivamente de 2.754.300 contos, o que representa uma sobrevalorização da despesa registada nessas Contas em 4.915.700 contos (+64,1%).

Tais valores evidenciam, assim, a requisição pela DGDR de verbas orçamentais em excesso, o que contraria o disposto na seguinte norma de execução orçamental:

*"Os serviços dotados de autonomia administrativa e de autonomia administrativa e financeira só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem indispensáveis às suas actividades" - nº 1 do artº 7º do Decreto-Lei nº 66/97, de 1 de Abril (aprova as normas de execução orçamental para 1997) e nº 1 do artº 8º do Decreto-Lei nº 107/98, de 24 de Abril (aprova essas normas para 1998).*

Assim, atendendo às consequências das transferências de verbas em excesso, em termos de transparência das contas públicas e em termos de tesouraria do Estado, o Tribunal recomenda:

- a correcta orçamentação das verbas para financiamento dos apoios do SAJE;

- que a DGDR requisite as verbas indispensáveis, a transferir para a Fundação da Juventude, entidade pagadora dos apoios, de acordo com uma rigorosa previsão dos apoios a pagar em cada período, reduzindo os saldos de verbas orçamentais na posse da Fundação da Juventude.

(Cfr. pontos 3.2.3 e 3.2.4)

### **3 Verbas em posse da Fundação da Juventude. Despesas da Fundação com as tarefas que realiza no âmbito do SAJE e o seu financiamento**

Em resultado sobretudo da deficiente orçamentação, as transferências de verbas da DGDR para a Fundação da Juventude têm sido efectuadas a um ritmo bastante irregular em relação aos pagamentos de apoios efectuados, com saldos elevados de verbas orçamentais em posse da Fundação da Juventude.

Assim, no período de Novembro/97 a Agosto/99, o saldo no final de cada mês teve o valor médio de 1.011.022 contos.

A questão do elevado saldo médio mensal, no referido período, coloca a questão dos rendimentos das aplicações dessas verbas disponíveis, rendimentos que não constam dos "Relatórios Intermédios" da Fundação da Juventude para a Comissão Nacional do SAJE, isto é, tais rendimentos não foram afectos ao pagamento de apoios do SAJE.

Por outro lado, não há qualquer decisão conhecida à data da auditoria, que estabeleça o modo de financiamento dos encargos da Fundação da Juventude com as tarefas de fiscalização que realiza no âmbito do SAJE. De salientar que a Fundação da Juventude solicitou, nomeadamente por carta de 8 de Junho de 1998, dirigida ao Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Juventude, que a Fundação fosse ressarcida dos custos com a actividade que realiza neste âmbito. Nessa carta são referidos custos anuais de 21.424 contos (1.785 contos/mês).

Na prática, os rendimentos das aplicações dos saldos disponíveis, visto que não afectos ao SAJE para pagamento dos apoios, têm sido utilizados para o financiamento dos encargos da Fundação com este sistema de apoios.

Assim, além do referido anteriormente, quanto à necessidade da transferência de verbas para a Fundação da Juventude, de acordo com uma rigorosa previsão dos apoios a pagar em cada período, reduzindo os saldos de verbas orçamentais na posse da Fundação da Juventude, o Tribunal recomenda:

- a criação de uma conta bancária pela Fundação da Juventude onde estejam evidenciados para além das verbas transferidas pela DGDR e dos pagamento dos apoios, os rendimentos de eventuais aplicações das verbas disponíveis;
- a determinação dos custos da Fundação com as funções que realiza no âmbito do SAJE e o seu correspondente financiamento, por verbas destinadas à estrutura e funcionamento do SAJE.

(Cfr. pontos 3.2.4 e 3.2.5)

#### **4 – Processo de atribuição dos apoios, pagamento, controlo e acompanhamento dos apoios – nos projectos analisados**

Os documentos que compõem o processo de candidatura (formulário e anexos) formam um conjunto coerente, complementado com a realização de entrevista aos sócios promotores, permitindo determinar o cumprimento das condições de acesso do promotor e do projecto, as despesas elegíveis e o valor dos apoios a conceder. Salienta-se o facto de o SAJE ser um sistema de incentivos bastante selectivo, representando os projectos aprovados 38% das candidaturas com decisão.

O sistema criado pela legislação do SAJE permitia um rápido processo de decisão das candidaturas, atendendo a que na sua análise e apreciação apenas intervêm as estruturas próprias do SAJE (e as instituições de crédito que devem declarar a intenção de financiamento, em projectos com financiamento bancário), aliado ao facto de existir um único tipo de projecto (embora os apoios se destinem a vários sectores de actividade), e de os apoios ao investimento serem a fundo perdido e calculados a uma única taxa, com majorações.

Quanto à duração do processo decisão nos processos analisados, todos homologados até Março/98 – que não são uma amostra representativa da situação geral dos projectos do SAJE anteriormente descrita -, verificou-se

que foi, em média, de 96 dias úteis <sup>3</sup>, prazo ainda assim reduzido, se comparado com o que se verificava no RIME (sistema com o qual apresenta maiores semelhanças quanto à natureza dos apoios).

Relativamente à legislação sobre a concessão de apoios do SAJE salienta-se a ambiguidade resultante da redacção do n.º 6.º e do n.º 7.º da Portaria n.º 159-A/97, de 5 de Março, que estabelece as localizações prioritárias e as actividades prioritárias, para efeitos da majoração do subsídio ao investimento. Assim, nos termos do n.º 6.º, esta Portaria anexa a lista de concelhos para efeitos de majoração no âmbito do SAJE; ao mesmo tempo, o n.º 7.º dispõe que: "São igualmente consideradas localizações prioritárias as que vierem a ser definidas como tal no âmbito do regime de Incentivos às Microempresas (RIME) ou do Sistema de Incentivos Regionais (SIR)".

A "Lista dos municípios incluídos nas regiões mais desfavorecidas para efeitos da aplicação do SIR" consta de legislação anterior, a RCM n.º 67/94, de 11 de Agosto, e abrange vários concelhos que não constam da lista anexa à referida Portaria n.º 159-A/97.

Verificou-se que um projecto localizado no concelho de Santarém beneficiou de uma majoração de 10 pontos percentuais por a sua actividade se localizar em zona prioritária, apesar deste concelho não fazer parte da referida lista anexa à Portaria n.º 159-A/97, embora faça parte da "Lista dos municípios incluídos nas regiões mais desfavorecidas para efeitos de aplicação do SIR", constante da RCM n.º 67/94.

Dado que a lista de concelhos da citada legislação do SAJE (que não inclui o referido concelho), é posterior à citada legislação do SIR (que o inclui), e atendendo à redacção do n.º 7.º da Portaria n.º 159-A/97, de 5 de Março, não parece que esta disposição fosse aplicável para efeitos de majoração daquele projecto.

Quanto à análise da candidatura é expressa de forma muito sintética e padronizada, não permitindo, em alguns casos, o confronto entre os valores e comentários apresentados pelo promotor e os resultados da análise efectuada pela Comissões Técnicas. Nomeadamente no caso dos indicadores de viabilidade TIR e VAL e PAYBACK, verificou-se que os promotores utili-

---

<sup>3</sup> Número de dias úteis entre a data da admissão e da comunicação da decisão ao beneficiário, não tendo sido descontadas as interrupções previstas na legislação

zam diferentes critérios para a sua determinação <sup>4</sup>. Esta situação de, geralmente, tais indicadores estarem incorrectamente calculados pelos promotores foi confirmada pela Comissão Técnica de Lisboa. Contudo, com frequência as Comissões Técnicas não indicam, no respectivo espaço reservado no formulário, quais os valores correctos e quais os valores resultantes da análise de sensibilidade que efectuaram.

No que se refere à fiscalização e pagamento dos apoios, da verificação efectuada aos processos seleccionados, não se detectaram irregularidades, estando as despesas de investimento, criação de postos de trabalho e pagamento dos incentivos devidamente comprovadas e documentadas. Não é elaborado um relatório da verificação física efectuada, mas uma ficha de "Análise das Empresas Subsidiadas ao Abrigo do SAJE" que traduz a execução do projecto (investimento realizado), os postos de trabalho criados, o pagamento dos apoios e também uma apreciação sobre a organização, viabilidade, aspecto geral e outros comentários relativos à situação verificada.

No que respeita ao acompanhamento e fiscalização dos projectos relativos às obrigações que o promotor deve cumprir durante vários anos, à data da auditoria realizada junto da Comissão Técnica de Lisboa (Julho/99), esse processo ainda não se tinha iniciado. Contudo, aquando da verificação realizada junto dos beneficiários, verificou-se que o Administrador do SAJE havia solicitado a um dos promotores, por carta de 17/9/99, elementos sobre a evolução da actividade da empresa e documentação, que permitem um acompanhamento e fiscalização do projecto após a sua conclusão.

Quanto ao controlo realizado junto de quatro promotores com projectos concluídos, é de referir, relativamente à verificação física, que tinham sido instalados e estavam em funcionamento os equipamentos e realizadas as obras objecto de apoio. Da verificação financeira concluiu-se que o investimento realizado e o subsídio recebido, quer para investimento em capital fixo quer para a criação de postos de trabalho, foram objecto de relevação contabilística, apresentando a contabilização dos subsídios formas díspares, mas que do ponto vista fiscal observaram os mínimos a que alude o

---

<sup>4</sup> Nos projectos seleccionados foram calculados pela equipa de auditoria esses indicadores, tendo-se constatado que, embora para todos os projectos os indicadores calculados indicassem a sua viabilidade, em regra os valores referidos pelos promotores no formulário não estavam correctos.

artº 22º do Código do IRC, com excepção de uma situação, conforme ficou assinalado. Também os recibos de vencimento e as folhas de desconto para a Segurança Social relativos aos postos de trabalho apoiados estavam regularmente processados.

(Cfr. pontos 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.6 e VI)

## **5 Publicitação dos apoios do SAJE nos termos da Lei nº 26/94**

Nos termos do artº 1º e do artº 3º da Lei nº 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares), é obrigatória a publicidade das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuem a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas. A publicitação desses benefícios deve ser efectuada, sem prejuízo de outros requisitos que forem legalmente exigíveis, através da publicação semestral no Diário da República, com indicação da entidade decisora, do beneficiário e do montante.

Embora a Fundação da Juventude, entidade pagadora destes apoios, não pertença à Administração Pública, os subsídios em apreço são atribuídos pelo Governo e financiados única e exclusivamente por verbas orçamentais, pelo que deverá ser dado cumprimento à referida legislação, através da publicação dos apoios já pagos e dos que vierem a ocorrer.

(Cfr. ponto 5.5)



## RELATÓRIO DE AUDITORIA 24/2000

CEDÊNCIA DE PESSOAL / SISTEMA DE CONTROLO INTERNO /  
AUDITORIA / CÂMARA MUNICIPAL DE AVEIRO

O Conselheiro Relator  
António Mira Crespo

18.05.2000

ASSUNTO:

AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE AVEIRO.

### PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II 1.1.	<i>Estrutura Orgânica/Quadro de Pessoal</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>- A estrutura orgânica e o quadro de pessoal da Câmara Municipal de Aveiro encontram-se em fase da implementação dada a sua recente aprovação e publicação em D.R. (02/07/99).</li></ul>
II 2.	<i>Sistema de Controlo Interno</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Inexistência de um Regulamento Interno para os procedimentos a desenvolver no âmbito da Receita e Despesa;</li><li>- Inexistência de segregação de funções, entre a Contabilidade e Tesouraria;</li><li>- Não formalização de Balanços à Tesouraria;</li><li>- Inobservância do princípio da rotatividade dos funcionários pelas diferentes funções do serviço;</li><li>- As reconciliações bancárias não possuem uma periodicidade instituída e não são efectuadas por um elemento exterior à Tesouraria.</li></ul>

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II 3.3	<i>Conferência de documentos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordens de Pagamento mal documentadas;</li> <li>- Errada classificação orçamental das despesas referentes a fundos permanentes, amortizações e juros de empréstimos.</li> <li>- Efectivação de cabimentações de algumas despesas à posteriori.</li> </ul>
II 3.4.4	<i>Fundos Permanentes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não são constituídos por conta de determinadas rubricas orçamentais mas sim por uma única, originando errada classificação orçamental.</li> </ul>
II 3.4.4.	<i>Conta de Operações de Tesouraria</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esta Conta, remetida à D.G.T.C. não evidenciava a existência de 1 (um) Fundo Permanente adstrito ao Projecto “Emprego/Eixo Youthstart” no valor de 50.000\$00 (cinquenta mil escudos).</li> </ul>
II 3.4.6.1.	<i>Pessoal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cedência de funcionários do Quadro de pessoal da CMA à empresa privada Serviços Urbanos de Meio Ambiente (SUMA), sem disposição legal permissiva.</li> </ul>
II 3.4.6.3.	<i>Registo contabilístico de empréstimos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A contabilização das receitas e despesas no que concerne ao empréstimo contraído para os SMA não passa pela contabilidade da CMA, são efectuados directamente por crédito ou débito na conta de depósitos à ordem constituída em nome dos SMA.</li> </ul>

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II 3.4.7.	<i>Transria Lda</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A CMA é sócia de uma sociedade comercial Transria- Transportes da Ria de Aveiro Lda, actualmente em parceria com a Junta de Freguesia de S. Jacinto, para exploração em regime de concessão das carreiras regulares de passageiros entre S. Jacinto e o Forte da Barra. Ainda que tal serviço seja para satisfação de necessidades da população do concelho, ocorreram cedências a título gratuito a empresa (privada), sem qualquer formalização legal .</li> </ul>
III 4.3.1	<i>Execução das infra-estruturas e pavimentação do parque auto dos transportes urbanos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ultrapassagem do prazo consignado no artº 134 do Dec-Lei nº 405/93, de 10/12 para a efectivação do auto de consignação ;</li> <li>- Incumprimento dos prazos, quer o estipulado no contrato inicial (60 dias úteis), o qual foi largamente ultrapassado quer o das várias prorrogações concedidas.</li> </ul>



## RELATÓRIO DE AUDITORIA 25/2000

SERVIÇO NACIONAL DE BOMBEIROS / CONTROLO INTERNO /  
AUDITORIA

O Conselheiro Relator  
José de Oliveira Moita

18.05.2000

### ASSUNTO:

### AUDITORIA AO SERVIÇO NACIONAL DE BOMBEIROS

#### I CONCLUSÕES:

- 1 O texto da lei é pouco conclusivo no que respeita à natureza e enquadramento orgânico dos CCO's, o que pode concorrer para alguma ambiguidade no seu posicionamento e relações que mantêm com o SNB (vide ponto 1.2).
- 2 O sistema de controlo na arrecadação da receita oferece garantias de fiabilidade. A esta regra constituem excepção as receitas provenientes do ISP. Foram detectadas divergências entre os valores depositados, pelas companhias de seguros, à ordem do ISP, consignados ao SNB, e aqueles que o ISP, posteriormente, depositou à ordem do SNB (vide ponto 2.2).
- 3 O sistema de controlo subjacente às transferências para os corpos de bom-beiros tem sido objecto de melhorias efectivas – a atribuição de subsídios é, por norma, precedida de deliberação exarada em acta, os subsídios introduzidos em computador são conferidos com os subsídios deliberados e exarados em acta e foi reforçada a exigência do recibo como condição para realizar a transferência. No entanto e porque ainda se verifica ausência de quantificação previsional de subsídios, insuficiências na concepção do programa de controlo de subsídios e limitações no controlo da aplicação dos subsídios, o sistema em causa não pode ser considerado fiável (vide ponto 2.3).

Face à informação prestada pelo actual Presidente da Direcção do SNB de que já se encontra elaborado o novo programa informático de subsídios com garantias de controlo e com diversos níveis de acesso, não se justifica qualquer recomendação nesse sentido.

- 4 As deficiências de controlo relatadas tornaram possível a prática continuada de desvio de fundos, entre Junho de 1995 e Outubro de 1996, até um montante global de 66 938 contos, não reflectido em nenhuma daquelas contas assim como na da presente gerência também não é feita qualquer referência a esse desvio de fundos (vide ponto 2.4).
- 5 Das verificações destinadas a testar a entrega de verbas consignadas aos CB's, provenientes do INEM, concluiu-se que, na amostra seleccionada, foram sempre assegurados os procedimentos administrativos necessários à efectivação da transferência (vide ponto 3.2.2.1).
- 6 Não se tem observado a Portaria nº 233/87, de 28 de Março, relativamente à entrega das verbas consignadas aos CB's das Regiões Autónomas, resultantes da exploração do totobola/totoloto e que determina que a distribuição dessas verbas seja feita *na proporção das quotas-partes arrecadadas (...) naquelas regiões autónomas* (vide ponto 3.2.2.1).
- 7 As verificações destinadas a testar a aplicabilidade real do “plano anual de apoio financeiro ou em espécie” demonstraram que, na amostra seleccionada, o critério para a atribuição de subsídios foi a sua inclusão neste plano e que foram assegurados os procedimentos instituídos para a efectivação das transferências (vide ponto 3.2.2.2).
- 8 Na deslocação às AHBV's da Amadora e Cascais confirmou-se, através dos elementos documentais comprovativos das aquisições e da verificação presencial do equipamento seleccionado, a aplicação das verbas transferidas aos fins a que se destinavam (vide ponto 3.2.2.3).
- 9 As transferências para as AHBV's, para viabilizar o funcionamento dos CCO's, suscitam reservas porque não se encontra assegurada a segregação das despesas a que visam acorrer. O laconismo da lei, no que se refere ao enquadramento orgânico dos CCO's, permite que, ao abrigo das transferências em causa, o SNB possa dispor de bens e serviços para prossecução das suas atribuições sem que, formalmente, seja ele a adquiri-los. Esse expediente foi utilizado no CCON, com a agravante deste se encontrar, nos termos legais, claramente integrado no SNB,

pelo que se suscitam dúvidas de princípio quanto ao fundamento e critérios destas transferências (vide ponto 3.2.2.3).

Pesem embora os esclarecimentos prestados e os argumentos apresentados os mesmos não invalidam as observações feitas sobre a necessidade de clarificar a sua natureza e enquadramento orgânico no relacionamento que mantêm com o SNB.

- 10 O SNB tem vindo a processar aos seus funcionários e agentes uma importância, a título de subsídio de transporte, que não tem sustentação na lei que regulamenta o Serviço, indiciando-se assim uma despesa sem fundamento legal que poderá constituir uma infracção financeira punível nos termos da alínea b) do nº 1 do artº 48º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro e da alínea b) do nº 1 do artº 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (vide ponto 3.2.2.4).

Não obstante as justificações apresentadas, reitera-se a opinião já expressa no relato inicial de que a atribuição de um subsídio para suportar a despesa com o passe social não se enquadra nas atribuições genéricas do SNB.

- 11 O SNB despendeu, na gerência de 1997, 1 636 784 contos na contratação de meios aéreos para combate a incêndios florestais. Da análise documental efectuada não relevaram quaisquer elementos indiciadores do incumprimento do regime legal da realização de despesas e contratação públicas (vide ponto 3.2.2.5).
- 12 As verificações efectuadas a respeito do parque automóvel do SNB revelaram que dos 11 veículos afectos à sede, 1 é propriedade de uma AHBV e que, na Inspeção Superior de Bombeiros, das 8 viaturas que lhe estão adstritas, pelo menos 5 foram, formalmente, adquiridas por AHBV's. Suscita-se dúvidas quanto ao fundamento e circunstância do SNB dispor, para a prossecução da sua actividade, de veículos automóveis adquiridos pelas referidas AHBV's (vide ponto 3.2.3).

Regista-se de bom grado a receptividade das observações feitas sobre esta questão e a intenção manifestada de providenciar no sentido de alterar os procedimentos até agora adoptados.

- 13 O organismo não procedeu à escrituração na conta de gerência de alguns valores de receita arrecadada em desconformidade com o disposto nas Instruções do Tribunal de Contas (vide ponto 4).
- 14 O presente relatório não certifica, de forma expressa ou implícita, os valores que constituem a demonstração numérica, a que se refere o n° 2 do art° 53° da LOPTC, da gerência em apreço, que não tenham sido objecto de apreciação no âmbito desta auditoria.

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA 27/2000**

**ALFÂNDEGA DO JARDIM DO TABACO / CONTROLO INTERNO /  
AUDITORIA / SISTEMA INFORMÁTICO**

O Conselheiro Relator  
Manuel Raminhos Alves de Melo

25.05.2000

### **ASSUNTO:**

**AUDITORIA AO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO DA  
ALFÂNDEGA DO JARDIM DO TABACO**

### **SUMÁRIO**

**A auditoria realizada ao sistema de controlo interno da Alfândega do Jardim do Tabaco permitiu extrair as seguintes conclusões e recomendações:**

- Verificou-se que no serviço auditado, em caso de dúvida sobre os dados de um determinado processo, prevalece sempre a informação residente no sistema informático. Uma vez que o sistema informático permite a alteração da informação registada em qualquer momento para controlo da fiabilidade desses registos, o Tribunal de Contas recomenda que, o sistema informático seja dotado de fiabilidade e até lá seja mantida a organização desses processos em formato papel pois, só desta forma será possível efectuar qualquer verificação.
- Nalguns núcleos, nomeadamente o núcleo do Imposto Automóvel verificou-se a inexistência de qualquer confronto ou conferência entre os documentos entregues pelos operadores e os elementos inseridos no sistema informático. Este facto é passível de criar situações de erro.
- Os pedidos de reembolso após cobrança da receita do Estado, terão de ser sempre solicitados pelo operador. O pedido inicia o processo de reembolso na Alfândega, posteriormente consubstanciado num fax dirigido à Direcção de Serviços Financeiros a solicitar o respectivo paga-

mento, ficando um duplicado no serviço de contabilidade. No que respeita à sua contabilização, esta apenas é efectuada a partir do momento em que exista na Alfândega, informação do seu pagamento, escrevendo-se o facto num livro criado para o efeito. O tratamento do processo é *manual* e não é feita qualquer recolha para o sistema informático.

Dado que, na Alfândega não se procede ao registo de quaisquer outros movimentos que estiveram subjacentes ao processo da atribuição de reembolso (registo da data do pedido, valor pedido, alterações) tal facto implica que seja provável a existência de graves falhas no controlo dos mesmos.

- Não existe nesta Alfândega autonomia para alterar a configuração do sistema informático. Qualquer modificação naquele sistema depende da autorização dos Serviços Centrais (DGAIEC) e da actuação da DGITA, os quais, nesta circunstância, procuram introduzir as alterações julgadas convenientes, sem negligenciar a uniformização em todas as Alfândegas, o que requer tempo e estudo. Esta actuação reveste-se de grande importância no que respeita ao controlo, segurança, confiança e integridade da informação, mas em alguns casos, a falta de resposta imediata, às solicitações feitas, constitui motivo de impedimento a um desempenho mais célere e mais eficaz.
- Toda a actividade da Alfândega Jardim do Tabaco assenta na funcionalidade do sistema informático, não havendo sistema, tudo o que dele seja dependente não pode ser realizado, parando assim a actividade deste serviço.
- A Alfândega actua segundo uma filosofia de gestão de cliente, assente no atendimento personalizado. Assim, é o mesmo funcionário que atende, recebe e acompanha toda a execução do processo desde início até ao seu término. Esta situação, apesar de tornar mais célere a resolução de problemas, reveste-se de algum risco, no que concerne ao controlo das operações e sequência das mesmas (no ciclo da autorização/aprovação/execução/registo), dada a inexistência de segregação de funções.
- Embora se assista a uma progressiva uniformização dos procedimentos relativos à execução de determinadas operações em todos os núcleos, verificam-se várias situações em que assim não acontece, devido à pró-

pria complexidade dos procedimentos adoptados, continuando a verificar-se divergências de actuação por parte dos diversos funcionários, nomeadamente em questões que o sistema informático não abrange (sendo exemplo a recolha do Impresso de Liquidação - IL).

- Apesar das actualizações efectuadas aos vários sistemas informáticos, entre as quais a criação de um módulo para registo do Documento Único de Cobrança (DUC), continuam-se a verificar situações não contempladas pelos mesmos sistemas, nomeadamente a construção das Tabelas Modelo 28 e o processo de atribuição de reembolso após cobrança.
- Observou-se que a forma de construção das Tabelas Mod. 28, é de certa forma “arcaica”, uma vez que é construída “*manualmente*” através de folha de Excel, por cópia de listagens emitidas pelo SCA, sendo que os únicos elementos nela expressos e que não constam do sistema central são os referentes a reembolsos, que ainda são alvo de tratamento manual.

O Tribunal de Contas recomenda que se providencie no sentido de ser possível a obtenção da tabela mod. 28 a partir do sistema informático, incluindo já os reembolsos.

- Apesar de se verificarem insuficiências ao nível dos vários sistemas informáticos, constituem pontos fortes o facto de algumas áreas estarem totalmente integradas, permitindo o recurso às mesmas tabelas de descritivos e bases de dados do exterior (DGV, Interpol), e ainda o facto dos sistemas informáticos desencadarem automaticamente o registo do histórico associado a situações de alteração após cobrança.
- Não é possível obter através do sistema informático, elementos que permitam exercer o controlo sobre as contas correntes dos operadores. Por forma a suprir esta carência, foram implementadas aplicações informáticas locais, cuja integração no sistema informático central, de acordo com os respectivos responsáveis, está prevista para breve.
- Ineficácia do controlo relativo ao limite de prazo para pagamento, constatando-se que os sistemas informáticos em questão apenas alertam (através de mensagens informativas) o utilizador de que o prazo foi excedido (quando for esse o caso), permitindo no entanto que continue a efectuar o processamento em questão. Esta situação verifica-se

no módulo da tesouraria, o qual, embora alerte que o prazo foi excedido, confirma a cobrança normalmente ou seja, o sistema informático permite que o sujeito passivo, depois do prazo expirar, efectue o pagamento sem os respectivos juros de mora, quando devidos.

- As rectificações efectuadas após a cobrança da receita e recolhidas no sistema central, pelo reflexo imediato que em muitos casos produzem sobre a situação tributária dos operadores económicos visados, comportam na sua execução um factor de risco que não poderá deixar de ser tido em conta. Assim, considera o Tribunal de Contas que os funcionários que as executam deveriam dispor de um conjunto de regras (um manual) aplicáveis a essa execução.
- Verificou-se não ser condição essencial para atribuição de matrícula a uma viatura, a homologação, já que o SFA permite que o campo da homologação seja preenchido com o código “99”, que significa não ter homologação ou não ter homologação de origem.
- GIV (aplicação utilizada para recolha de dados no primeiro contacto entre o operador e a Alfândega) não está ligado aos outros sistemas informáticos, nomeadamente ao SFA, o que obriga a uma repetição no registo dos mesmos dados em sistemas diferentes, por parte de diferentes utilizadores, podendo pois originar discrepâncias dos dados introduzidos.
- Independentemente da importância do envio periódico de informação estatística, solicitada pelos serviços centrais, não se entende o motivo pelo qual a Alfândega tem que fornecer aqueles elementos em suporte papel à DAL, uma vez que esta direcção tem acesso directo ao sistema informático do serviço auditado.
- Os valores recebidos são entregues, diariamente, a um funcionário da instituição de crédito (IC) onde a DGT tem conta aberta, o qual se desloca à Alfândega para esse fim e que carimba o “talão de depósito”. O registo do depósito de valores é feito com base num documento precário, já que aquele que acusa a recepção efectiva dos valores pela IC só dá entrada na tesouraria no dia seguinte.
- Segundo os responsáveis da DGITA, o cálculo do Imposto Automóvel é executado pelo SFA e apresentado pela DVL informatizada. No entanto verificou-se que no processo nº 47 a DVL informatizada apre-

sentam um valor de IA calculado que não corresponde a aquele que deveria ter sido impresso.

Embora não se possa afirmar que o subsistema (SFA) não seja fiável, o que é facto é que esta situação levanta algumas reservas quanto ao seu modo de funcionamento. Refira-se ainda a este propósito que no referido processo não se encontram justificadas as razões desta ocorrência.

Saliente-se que foi expressa pelo director da Alfândega a intenção de proceder gradualmente à “*eliminação do papel*”, dado o grau de confiança que deposita no sistema informático.

No entanto, dadas as reservas que se afiguram pertinentes sobre o rigor da informação produzida por alguns subsistemas, nomeadamente o SFA, o Tribunal de Contas considera que estes subsistemas não oferecem confiança suficiente para que essa eliminação tenha lugar para já, recomendando a manutenção da organização dos processos em suporte papel, documentando todas as fases inerentes ao próprio processo.

- De salientar que sobre as questões em apreço, foi exercido o contraditório nos termos e para os efeitos previstos no artº 24º da Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro, e no artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, não se tendo a DGAIEC, dentro do prazo fixado superiormente, pronunciado sobre as mesmas, facto que se verifica pela primeira vez desde que são realizadas acções, nomeadamente auditorias, pelo Tribunal de Contas, junto daquela Direcção-Geral ou de quaisquer dos serviços dela dependentes.



## RELATÓRIO DE AUDITORIA 29/2000

### INSTRUMENTO FINANCEIRO DE ORIENTAÇÃO DAS PESCAS / CONTROLO INTERNO / AUDITORIA

O Conselheiro Relator  
José Alves Cardoso

25.05.2000

#### ASSUNTO:

#### AUDITORIA AO SISTEMA DE GESTÃO E AVALIAÇÃO DO CONTROLO INTERNO NO ÂMBITO DO IFOP

#### CONCLUSÕES

Da análise efectuada no âmbito da presente auditoria extraem-se as seguintes conclusões:

##### 2.1.1 - CONCLUSÕES COMUNS AO PROPESCA E À IC PESCA

- 1) A legislação relativa ao **PROPESCA**, em termos de prazos, é omissa relativamente a muitas das operações do processo de apreciação/decisão das candidaturas, bem como, no que respeita a pagamentos, relativamente a esta Intervenção Operacional e à **IC Pesca**.

Os prazos relativos a estas operações só foram estabelecidos através do “Regulamento Interno de Aplicação do PROPESCA”, aprovado em 1999, e de circulares em vigor desde Julho de 1998 e compiladas em 1999, que deram origem ao Manual de Procedimentos do IFOP. O prazo global para a apreciação/decisão das candidaturas nunca foi estipulado.

Esta definição tardia de prazos, para além de não conferir transparência e regras ao processo de gestão, potencia a desresponsabilização dos intervenientes, podendo conduzir a atrasos na execução da inter-

venção operacional, e dificulta a realização de um controlo efectivo no sistema de gestão (**vide ponto 5.3**).

- 2) Pela análise dos elementos recolhidos no SIGEP, relativos às datas de entrada e aprovação das candidaturas, verificou-se a existência de uma grande morosidade na apreciação das mesmas, quer no **PROPESCA** quer na **IC Pesca**.

O tempo médio de decisão para as candidaturas aprovadas no âmbito do **PROPESCA**, com excepção do relativo às Acções “Ajustamento do Esforço de Pesca” (178 dias), “Acompanhamento Sócio-Económico” (113 dias) e “Protecção das Zonas Marinhas”(125 dias) varia entre cerca de um ano – “Renovação e Modernização da Frota” (360 dias) e cerca de 20 meses – “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” (618 dias).

Relativamente às Acções “Equipamentos dos Portos de Pesca” (442 dias), “Desenvolvimento da Aquicultura” (459 dias) e “Promoção dos Produtos de Pesca” (476 dias), o tempo médio foi de cerca de 15 meses.

No que respeita à **IC Pesca**, verifica-se que o tempo médio de decisão mais baixo, até Outubro de 1999, se registou nos projectos englobados na acção 1.5- “Modernização de Equipamentos de Portos de Pesca”, com cerca de seis meses (197 dias), e o mais elevado nos projectos da acção 1.3-“Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca e Aquicultura”, com cerca de 1 ano e cinco meses (**vide ponto 5.5.2**).

- 3) O enorme tempo despendido na análise das candidaturas no **PROPESCA** e **IC Pesca** teve como consequências:
  - ◊ Um baixo nível de compromissos e, consequentemente, uma baixa execução financeira o que originou, no caso do **PROPESCA**, duas reprogramações no âmbito das quais foi diminuída a dotação global IFOP em 17.873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), o que equivale em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, a cerca de 3 583 215 contos;
  - ◊ Risco da não utilização integral das verbas IFOP, tendo em atenção a demora na execução de alguns projectos, encontrando-se o **PROPESCA** e **IC Pesca**, para o aproveitamento inte-

gral destas verbas, dependente de uma aceleração por parte dos promotores na conclusão dos projectos;

- ◇ Retardamento da entrada das verbas IFOP em Portugal;
  - ◇ Atraso nos investimentos a efectuar pelos promotores com o decorrente atraso na modernização da indústria, e na modernização da frota, com consequências directas para os agentes económicos envolvidos nos projectos e para a economia portuguesa.
  - ◇ Risco de dificuldades para Portugal em negociações futuras com a União Europeia, relativas a financiamentos através do IFOP, tendo em atenção o atraso no compromisso de verbas e o nível de execução financeira (**vide ponto 5.5.2**).
- 4) Pela análise dos processos que constituem a amostra verificou-se que a operação do processo de apreciação/decisão das candidaturas onde se dá uma maior dilação temporal, quer no **PROPESCA** quer na **IC Pesca**, é, de forma destacada, a emissão do parecer técnico-administrativo da competência da DGPA, seguida, de forma distanciada, pela emissão do parecer económico-financeiro da competência do IFADAP, operações estas em termos técnicos de maior complexidade que as restantes.

A análise efectuada quer ao **PROPESCA** quer à **IC Pesca** aponta no sentido de ser o tempo despendido pela DGPA, na emissão do parecer técnico-administrativo, o principal factor para a enorme morosidade constatada na apreciação/decisão das candidaturas.

O tempo despendido pela DGPA na apreciação das candidaturas tem ainda reflexos negativos, em termos de morosidade, na emissão do parecer económico-financeiro pelo IFADAP, isto tendo em atenção que alguns elementos essenciais para a apreciação a efectuar por este Instituto, designadamente peças contabilísticas, já se encontram desactualizados quando se inicia a análise económico-financeira, o que obriga a novos pedidos de elementos, com todas as consequências advindas do facto em termos de celeridade (**vide ponto 5.5.2**).

- 5) As taxas remuneratórias cobradas pelo **IFADAP** aos beneficiários carecem de base legal, em termos do quadro constitucional e legal na-

cional, e são de enquadramento duvidoso no direito comunitário derivado (**vide ponto 5.6.3**).

- 6) Pela análise efectuada aos projectos da amostra seleccionada verificou-se, em termos de pagamentos, que o tempo padrão (45 dias) foi ultrapassado em 23 pagamentos (38,9%) dos 59 objecto de análise no **PROPESCA** e em 7 (32%) num universo de 22 na **IC Pesca**.

Tanto no **PROPESCA** como na **IC Pesca**, nos casos em que foi ultrapassado o tempo padrão considerado para a realização dos pagamentos, tal facto foi devido, de uma forma geral, à falta de elementos nos pedidos de pagamentos, essenciais para a realização dos mesmos, designadamente, a título de exemplo, documentos comprovativos da situação do beneficiário perante o fisco e a segurança social e garantias bancárias, nos casos em que são condição de pagamento (**vide ponto 5.6.4**).

- 7) Em termos de controlo de 1º nível, o total dos projectos controlados pela **DGPA e IFADAP**, até 31/12/98, representam, respectivamente, 40% e 63,4% do universo de projectos aprovados nas acções de investimento do **PROPESCA** e 10% e 24,6% do universo de projectos aprovados nas acções de investimento da **IC Pesca**.

A pouca clareza na definição e atribuição de responsabilidades relativamente aos controlos de 1º e 2º nível nas acções financiadas pelo IFOP, no âmbito do DL 99/94, de 14 de Abril, conduziu a que na prática o controlo de 2º nível nunca fosse verdadeiramente exercido, situação somente alterada com a entrada em vigor do D.L n° 208/98, de 14 de Julho, que atribuiu a responsabilidade do controlo de 2º nível à Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão do Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

No âmbito do controlo de alto nível, a IGF, em 1997, realizou uma auditoria ao sistema de gestão e controlo do **PROPESCA** e, em 1998, efectuou uma acção de controlo a 1 projecto da Acção “Equipamentos dos Portos de Pesca”.

No que se refere à **IC Pesca**, a IGF efectuou um levantamento preliminar do sistema de gestão e controlo desta Intervenção Operacional.

Por último, no que respeita a controlos comunitários, o Tribunal de Contas Europeu e a DG XIV realizaram, respectivamente, duas e uma auditorias, no âmbito das Medidas 2 e 3 do **PROPESCA** (**vide ponto 5.7**).

- 8) No âmbito da deslocação efectuada a 4 projectos, 2 do **PROPESCA** e 2 da **IC Pesca**, observou-se a existência física dos investimentos elegíveis previstos e financiados no âmbito destas duas intervenções operacionais (**vide ponto 5.8**).

### 2.1.2 - CONCLUSÕES ESPECÍFICAS - **PROPESCA**

- 9) O Regulamento Interno da Unidade de Gestão do **PROPESCA** foi aprovado somente em 1999, decorridos mais de 4 anos após a criação da Unidade de Gestão (**vide ponto 5.2.1**).
- 10) O art. 3º do Decreto-Lei nº 189/94, de 5 de Julho, diploma que define o regime geral do **PROPESCA**, previa a constituição da Comissão Consultiva do **PROPESCA**, a quem competiria pronunciar-se sobre o funcionamento e execução desta IO, tendo em vista a sua operacionalidade e máxima utilização. Esta Comissão nunca foi constituída (**vide ponto 5.2.1**).
- 11) O **PROPESCA** apresentou anualmente uma execução financeira bastante abaixo da programação prevista para cada um dos anos, variando a taxa de realização ao longo dos anos entre um intervalo de 45,5% a 73,9%, com excepção do ano de 1994, ano de arranque desta IO, em que a taxa de realização foi de 5,7%.

Esta incapacidade constante de anualmente executar o programado obrigou a diversas reprogramações com vista a alterações do cronograma financeiro, com o conseqüente atraso na entrada das verbas IFOP em Portugal, bem como à transferência de verbas IFOP para outras IO com uma maior capacidade de execução financeira.

Assim, a execução prevista na última reprogramação para o ano de 1999, apesar de uma diminuição efectuada na dotação global do IFOP em 17 873 mil Euros, ultrapassa em 31 632 mil Euros (79%) a previsão para esse ano na Decisão inicial (**vide ponto 5.4.1.1**).

- 12) Em 31/12/98, a um ano do fecho de apresentação de candidaturas, tinham sido comprometidas, através da aprovação de 1 909 projectos, verbas no montante de 37 950 744 contos, o que correspondia a 81,4% do total programado para o **PROPESCA** nessa data.

A despesa executada era de 23 744 983 contos, a que correspondia, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para esta IO, uma taxa de execução de 62,6% e uma taxa de realização de 50,9%.

Estes indicadores eram preocupantes atendendo a que as datas limites para a aprovação das candidaturas e para a apresentação de despesa à Comissão Europeia eram, respectivamente, 31/12/99 e 31/12/2001, correndo-se o risco, face a esta situação e à morosidade na execução dos projectos pelos beneficiários, do não aproveitamento integral por parte desta IO das verbas IFOP (**vide ponto 5.4.1.2**).

- 13) As causas da baixa execução financeira que se verifica nas medidas IFOP do **PROPESCA** têm essencialmente origem na grande morosidade na apreciação das candidaturas e no consequente tardio compromisso de verbas.

A dilação entre a apresentação das candidaturas e a aprovação das mesmas teve reflexos muito negativos na execução financeira desta IO, especialmente no que respeita às acções de investimento cujos projectos pela sua natureza têm alguma morosidade na sua execução, o que aconselhava face a este facto uma maior celeridade na análise dos projectos (**vide pontos 5.4.1.2 e 5.5.2**).

- 14) O atraso no compromisso de verbas e, consequentemente, a baixa execução financeira no **PROPESCA** esteve na origem de duas reprogramações, ocorridas em 1999, no âmbito das quais foi diminuída a dotação global IFOP, conforme já referido em 11), em 17 873 mil Euros (9,8% da dotação inicial), o que equivale em escudos, tendo como referência a taxa cambial actual do Euro, a cerca de 3 583 215 contos, tendo a despesa pública total diminuído 4 965 143 contos (**vide ponto 5.4.1.2**).

- 15) Em 31 de Dezembro de 1999, após a última aprovação de projectos, o total de verbas comprometidas era de 45 472 377 contos, no âmbito da

aprovação de 3027 projectos, encontrando-se esta IO em “*overbooking*”, com uma taxa de compromisso de 109,2%.

Deste total de compromissos, só poderão ser financiados por esta IO, projectos no valor de 41 646 053 contos.

Todas as Medidas se encontram em termos de compromissos em “*overbooking*”, com excepção da Assistência Técnica que apresenta uma taxa de compromissos de 95,2%.

Em termos de Acções, exceptuando a Acção “Protecção das Zonas Marinhas” da Medida “Estruturas de Pesca” que apresenta uma taxa de compromisso de 98,8%, todas se encontram em “*overbooking*” (**vide ponto 5.4.1.2**).

- 16) A execução financeira (com dados provisórios relativos a Novembro de 1999) era de 29 356 199 contos, o que correspondia a uma subida de 5 611 216 contos (23,6%) em relação a 31/12/1998. A taxa de realização financeira, face aos valores programados para esta IO, era de 70,5%, ou seja, mais 19,6 pontos que em 31/12/1998. A subida deste indicador é fruto de uma execução financeira efectiva durante 1999 de 5 611 216 contos, bem como da diminuição do total programado para esta IO principalmente no que respeita à Medida “Estruturas de Pesca”.

Em Novembro de 1999 faltava executar 12 289 854 contos, o que correspondia a 29,5% do total da despesa pública programada para o **PROPESCA** (**vide ponto 5.4.1.3**).

- 17) Apesar das duas reprogramações ocorridas em 1999, que diminuíram a dotação IFOP em cerca de **10%**, face ao nível de execução financeira apresentado em Novembro desse ano, a perda de verbas IFOP é uma possibilidade, isto tendo em atenção a morosidade na realização dos projectos e as datas limites para apresentação de despesa dos promotores ao IFADAP e do Estado português à Comissão Europeia, respectivamente, 30/6/2001 e 31/12/2001, como se disse em 12).

Esta situação é especialmente preocupante nas acções com carácter de investimento produtivo, em que os beneficiários são essencialmente entidades privadas, designadamente:

- ◊ Renovação e Modernização da Frota;

- ◊ Desenvolvimento da Aquicultura;
- ◊ Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca;
- ◊ Equipamentos de Portos de Pesca.

Para a execução integral destas Acções o Estado português encontra-se dependente da aceleração dos promotores na realização dos projectos.

Relativamente à acção “Protecção das Zonas Marinhas”, a taxa de execução financeira extremamente baixa torna premente a aceleração dos dois projectos financiados por esta acção, se bem que, neste caso, sendo o promotor um instituto público, designadamente o IPIMAR, o Estado português pode ter um maior controlo no acelerar da execução (vide ponto 5.4.1.3).

- 18) A estratégia seguida no **PROPESCA**, de aprovação em “*overbooking*”, principalmente no que respeita às Acções “Renovação e Modernização da Frota” (112,7%), “Desenvolvimento da Aquicultura” (111,0%) e “Transformação e Comercialização dos Produtos de Pesca” (119,3%), Acções em que os problemas a nível de execução financeira poderão vir a ser mais acutilantes, diminui os riscos da não execução integral das verbas IFOP, embora possa levantar outras questões (**vide ponto 5.4.1.3**).
- 19) Após a última aprovação de projectos no **PROPESCA**, ocorrida em 31/12/1999, encontravam-se 474 projectos em apreciação, o que correspondia, em termos de investimento, a 44 254 578 contos.

As aprovações efectuados em “*overbooking*” e o número de projectos que se encontravam em fase de análise em 31/12/1999, data limite para a aprovação de projectos, é demonstrativo da procura por parte dos potenciais beneficiários de financiamento com origem nesta Intervenção Operacional.

Este facto permite reforçar a ideia de que, se não tivesse existido morosidade na apreciação das candidaturas e o consequente tardio compromisso de verbas, não teria sido necessário diminuir as verbas IFOP afectas ao PROPESCA em 17 873 mil Euros (**vide ponto 5.4.1.3**).

### 2.1.3 - CONCLUSÕES ESPECÍFICAS - IC PESCA

- 20) Relativamente à **IC Pesca** verificaram-se atrasos na implementação da estrutura de gestão, designadamente na nomeação de gestores e na criação da Unidade de Gestão e da EAT.

Embora a **IC Pesca** tenha sido aprovada por Decisão da Comissão de 27/12/94, só cerca de 8 meses depois foi nomeado o primeiro gestor, pela Resolução nº 30/95, de 20/7/95, publicada no DR, II Série de 8/8/95, tendo no espaço de 8 meses sido nomeados 2 gestores, o último e actual nomeado pela Resolução nº 23/96, de 28/3/96, publicada no DR II série, de 19/4/96.

A EAT e a Unidade de Gestão foram criadas, por Despachos Conjuntos de 29/9/95, publicados no DR, II Série, de 10/11/95, somente cerca de 10 meses após a aprovação da **IC Pesca** (**vide ponto 5.2.1**).

- 21) A legislação que regulamenta a **IC Pesca** foi tardiamente publicada, pois, apesar desta intervenção operacional ter sido aprovada pela Comissão Europeia em 27/12/94, somente em 29/12/95, cerca de um ano depois, foi publicada a portaria nº 1487/95, que aprovou o “Regulamento de Aplicação do Regime de Apoio às Medidas Previstas na **IC Pesca**”; do mesmo modo, só em 23/12/97, cerca de 3 anos após a aprovação da **IC Pesca** pela Comissão Europeia, é que foi aprovado o Decreto-Lei nº 371/97, diploma que regulamentou a Medida “Acesso ao Financiamento”.

A tardia publicação da legislação relativa à **IC Pesca** foi um dos factores que contribuiu para o atraso na implementação desta IO (**vide ponto 5.3**).

- 22) Até 31/12/98 tinham sido comprometidas, através da aprovação de 453 candidaturas, verbas no montante de 2 395 728 contos, o que correspondia a 38,5% do total programado para as respectivas Medidas da **IC Pesca**.

A despesa pública executada no período em referência foi de 892 040 contos, a que correspondiam, respectivamente, face aos valores até então comprometidos e ao total das verbas programadas para a IC, uma taxa de execução de 37,2 % e uma taxa de realização de 14,3%.

- Estes indicadores, tal como no PROPESCA, eram preocupantes atendendo a que as datas limites para a aprovação de candidaturas e para a apresentação de despesa à Comissão Europeia eram, respectivamente, 31/12/99 e 31/12/2001, correndo-se o risco, face a esta situação e à morosidade na execução dos projectos pelos beneficiários, do não aproveitamento integral por parte desta IC das verbas IFOP previstas para a mesma (**vide ponto 5.4.2.2**).
- 23) O baixo nível de compromissos e de execução financeira apresentados pela **IC Pesca**, em finais de 1998, tiveram na sua origem, entre vários factores, o início tardio da Iniciativa, a ausência de aprovações de projectos no âmbito da frota até finais de Abril de 1997 e, tal como foi referido no PROPESCA, na grande morosidade na apreciação das candidaturas (**vide ponto 5.4.2.2**).
- 24) Em 31 de Dezembro de 1999, após a última aprovação de projectos, o montante de verbas comprometidas, no âmbito da **IC Pesca**, era de 9 533 535 contos, correspondentes a um total de 1408 projectos, encontrando-se a Iniciativa em “*overbooking*”, com uma taxa de compromisso de 123,3% (**vide ponto 5.4.2.3**).
- 25) À execução e à realização financeiras da **IC Pesca**, até Outubro de 1999, correspondiam taxas, respectivamente, de 18,9% e 20,2% que, sendo extremamente baixas, permitem perspectivar, desde logo, uma enorme dificuldade em se atingirem níveis de execução de tal forma elevados, até 31/12/2001, que se consiga absorver a totalidade das verbas disponíveis (**vide ponto 5.4.2.3**).

---

# CRÓNICA DA LEGISLAÇÃO\*

---

\* A *Crónica de Legislação*, elaborada no Departamento de Consultadoria e Planeamento (NIJF) é a lista seleccionada 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 2000, os quais são agrupados em função da sua forma e classificados e ordenados cronologicamente dentro de cada grupo, sendo acompanhados de um número que identifica o documento na Base de Dados do Tribunal. A referida lista é antecedida de um índice dos temas tratados nos documentos incluídos.



## ÍNDICE DE TEMAS

### A

#### AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA

DOC 42810.....	394
DOC 43668.....	388
DOC 43729.....	389
DOC 43771.....	418
DOC 43805.....	385
DOC 43807.....	389
DOC 43905.....	395
DOC 44005.....	395
DOC 52602.....	386
DOC 52603.....	386
DOC 52673.....	386
DOC 52812.....	417
DOC 53005.....	394
DOC 53153.....	417
DOC 53223.....	419

#### ACTIVIDADES ASSOCIATIVAS

DOC 43668.....	388
----------------	-----

#### ACTIVIDADES CULTURAIS

DOC 43668.....	388
----------------	-----

#### ACTIVIDADES DESPORTIVAS

DOC 43668.....	388
----------------	-----

#### ACTIVIDADES SOCIAIS

DOC 43668.....	388
----------------	-----

#### ACTO MÉDICO

DOC 42996.....	406
----------------	-----

#### ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

DOC 44077.....	401
----------------	-----

#### AEROPORTO DE SANTA CATARINA

DOC 43049.....	388
----------------	-----

#### AJUSTE DIRECTO

DOC 43804.....	411
----------------	-----

#### ALIENAÇÃO DE DIREITOS

DOC 43805.....	385
----------------	-----

#### ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS

DOC 43804.....	411
----------------	-----

#### ALIE TORIEDADES CLIMÁTICAS

<b>DOC 43390</b> .....	383
ALOJAMENTO	
<b>DOC 43497</b> .....	406
ANTIGUIDADE NA CATEGORIA	
<b>DOC 302429</b> .....	422
APOIO À PRODUÇÃO	
<b>DOC 43393</b> .....	411
APOIO FINANCEIRO	
<b>DOC 302427</b> .....	422
<b>DOC 43878</b> .....	407
<b>DOC 43891</b> .....	407
<b>DOC 52635</b> .....	403
<b>DOC 53271</b> .....	417
AQUISIÇÃO DE PROJECTOS	
<b>DOC 43910</b> .....	375
<b>DOC 53426</b> .....	378
AUDITORIA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL	
<b>DOC 43771</b> .....	418
AUMENTO DE CAPITAL	
<b>DOC 43080</b> .....	396
<b>DOC 43805</b> .....	385
AUTARQUIAS LOCAIS	
<b>DOC 302427</b> .....	422
<b>DOC 42801</b> .....	410
AUTENTICAÇÃO DE DOCUMENTOS	
<b>DOC 42803</b> .....	379
<b>DOC 42804</b> .....	379
<b>DOC 42805</b> .....	379
AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA	
<b>DOC 52946</b> .....	387
AVALIAÇÃO DO IMPACTE AMBIENTAL	
<b>DOC 43492</b> .....	384

## **B**

BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO	
<b>DOC 43080</b> .....	396
BANCO COMERCIAL DO AÇORES, S.A.	
<b>DOC 43805</b> .....	385
BANCO DE PORTUGAL	
<b>DOC 53272</b> .....	377
BANCO MUNDIAL	

DOC 43494.....	399
<b>C</b>	
CADUCIDADE DE INCENTIVOS FISCAIS	
DOC 43081.....	397
CÂMARA DE COMÉRCIO E INDÚSTRIA	
DOC 42803.....	379
CAPACIDADE DE INVESTIMENTO	
DOC 302427.....	422
CARREIRA DE INSPECÇÃO	
DOC 42960.....	393
CENTRALIZAÇÃO DA TESOUREARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	
DOC 44077.....	401
CESSAÇÃO DE ACTIVIDADE	
DOC 52635.....	403
COBRANÇA DE DÍVIDAS	
DOC 302428.....	422
DOC 52943.....	387
COIMA	
DOC 52910.....	403
COMERCIALIZAÇÃO DE GÉNEROS ALIMENTÍCIOS	
DOC 44075.....	408
COMISSÃO ADMINISTRATIVA	
DOC 53552.....	420
COMISSÃO EVENTUAL	
DOC 43935.....	415
COMPENSAÇÃO REMUNERATÓRIA	
DOC 52927.....	376
COMPLEMENTO DE PENSÃO	
DOC 52602.....	386
COMUNICAÇÃO SOCIAL	
DOC 43871.....	384
CONCESSÃO DE AUTO-ESTRADAS	
DOC 43530.....	383
DOC 43879.....	385
CONCESSÃO DE ZONA DE JOGO	
DOC 53125.....	404
CONSELHO DE MINISTROS	
DOC 52606.....	396
CONSIGNAÇÃO DE RECEITAS	

DOC 53566 .....	405
CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA	
DOC 53153 .....	417
DOC 53453 .....	418
CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO	
DOC 53551 .....	378
CONTRATO DE CONCESSÃO	
DOC 43049 .....	388
DOC 43531 .....	398
DOC 48835 .....	400
CONTRATO DE INVESTIMENTO	
DOC 43000 .....	393
DOC 43081 .....	397
DOC 43185 .....	397
DOC 43579 .....	399
DOC 44458 .....	402
CONTRATO DE SEGURO	
DOC 43721 .....	407
CONTROLO PÚBLICO	
DOC 42802 .....	393
COOPERAÇÃO PORTUGUESA NO ESTRANGEIRO	
DOC 43321 .....	397
COOPERATIVA DE INTERESSE PÚBLICO	
DOC 43665 .....	399
CRÉDITO À AQUISIÇÃO	
DOC 53005 .....	394
CRÉDITO AGRÍCOLA	
DOC 52945 .....	387
criação de serviços	
DOC 43324 .....	383
DOC 46946 .....	380
CTT - CORREIOS DE PORTUGAL	
DOC 42803 .....	379
<b>D</b>	
DESBUROCRATIZAÇÃO	
DOC 42803 .....	379
DOC 42804 .....	379
DOC 42805 .....	379
DESPESAS DE TRANSPORTE	
DOC 43497 .....	406

DESPESAS PÚBLICAS	
<b>DOC 43935</b> .....	415
DIÁRIO DA REPÚBLICA	
<b>DOC 53535</b> .....	410
DIRECÇÃO GERAL ALFÂNDEGAS E IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO	
<b>DOC 52924</b> .....	376
DIRECÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS (DGTC)	
<b>DOC 43641</b> .....	421
DIRECÇÃO GERAL DOS IMPOSTOS	
<b>DOC 52924</b> .....	376
DISPENSA DE SERVIÇO	
<b>DOC 43668</b> .....	388
DISPENSA DE VISTO	
<b>DOC 43910</b> .....	375
DISSOLUÇÃO DOS ÓRGÃOS DA AUTARQUIA	
<b>DOC 53552</b> .....	420
DÍVIDA PÚBLICA	
<b>DOC 43533</b> .....	398
<b>E</b>	
EMOLUMENTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS	
<b>DOC 43270</b> .....	375
EMPREENHIMENTO TURÍSTICO	
<b>DOC 43579</b> .....	399
EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS	
<b>DOC 43729</b> .....	389
EMPRESA DE ELECTRICIDADE DE PORTUGAL (EDP)	
<b>DOC 52925</b> .....	376
ENCARGO ORÇAMENTAL	
<b>DOC 43721</b> .....	407
ENERGIA ELÉCTRICA	
<b>DOC 52925</b> .....	376
ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU	
<b>DOC 42948</b> .....	381
ESTABELECIMENTOS DE ENSINO	
<b>DOC 52946</b> .....	387
ESTRUTURA DE GESTÃO DO QCA	
<b>DOC 43730</b> .....	401
ESTUDO DE IMPACTE AMBIENTAL	
<b>DOC 43492</b> .....	384

ESTUDOS AVANÇADOS EM GESTÃO PÚBLICA	
DOC 43268 .....	382
EURO 2004	
DOC 42814 .....	380
DOC 43910 .....	375
DOC 43935 .....	415
DOC 53426 .....	378
EUROSCUT - SOCIEDADE CONCESSIONÁRIA DA SCUT DO ALGARVE, S.A	
DOC 43531 .....	398
EUROSCUT - SOCIEDADE CONCESSIONÁRIA DA SCUT DO ALGARVE, S.A.	
DOC 43530 .....	383
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
DOC 42810 .....	394
DOC 43394 .....	395
DOC 43533 .....	398
DOC 43724 .....	384
EXTINÇÃO DE SERVIÇOS	
DOC 42989 .....	381
DOC 44071 .....	408
<i>F</i>	
FINANCIAMENTO	
DOC 53152 .....	410
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA	
DOC 43270 .....	375
FIXAÇÃO DE PESSOAL	
DOC 52809 .....	394
FORMAÇÃO PROFISSIONAL	
DOC 43268 .....	382
FORUM DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA AU-TÁRQUICA	
DOC 44003 .....	401
FUNCIONÁRIO PÚBLICO	
DOC 53128 .....	377
FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO	
DOC 42978 .....	406
FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL	
DOC 44462 .....	408
FUNDO DE GARANTIA E ACTUALIZAÇÃO DE PENSÕES	

DOC 44071.....	408
FUNDO EXTRAORDINÁRIO DE AJUDA À RECONSTRUÇÃO DO CHIADO	
DOC 53272.....	377
FUSÃO DE EMPRESAS	
DOC 52925.....	376
<b>G</b>	
GABINETE DE MACAU	
DOC 42989.....	381
GALP, SGPS	
DOC 43996.....	416
GOVERNO	
DOC 52606.....	396
GRANDES OPÇÕES DO PLANO	
DOC 43251.....	375
<b>H</b>	
HASTA PÚBLICA	
DOC 43804.....	411
<b>I</b>	
IMÓVEL CLASSIFICADO	
DOC 43807.....	389
INCENTIVOS FINANCEIROS	
DOC 44458.....	402
DOC 52809.....	394
INCENTIVOS FISCAIS	
DOC 43081.....	397
INFRACÇÃO FISCAL	
DOC 52910.....	403
INGA - INSTITUTO NACIONAL DE INTERVENÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA	
DOC 53098.....	410
INQUÉRITO PARLAMENTAR	
DOC 42955.....	415
INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS	
DOC 53258.....	405
INSTITUTO DE DEFESA NACIONAL	
DOC 53566.....	405

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INSPECÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO	
<b>DOC 42960</b> .....	393
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO	
<b>DOC 43268</b> .....	382
INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS	
<b>DOC 43706</b> .....	419
INVENTÁRIO DAS PARTICIPAÇÃO DO ESTADO	
<b>DOC 43706</b> .....	419
INVESTIMENTO ESTRANGEIRO	
<b>DOC 43000</b> .....	393
<b>DOC 43185</b> .....	397

## *J*

JUNTA DE FREGUESIA	
<b>DOC 42803</b> .....	379

## *L*

LEI ORGÂNICA	
<b>DOC 42987</b> .....	381
LICENÇA ESPECIAL	
<b>DOC 43265</b> .....	382
<b>DOC 53128</b> .....	377
LICENCIAMENTO	
<b>DOC 43729</b> .....	389
LINHA DE CRÉDITO	
<b>DOC 43390</b> .....	383
<b>DOC 52945</b> .....	387
LOJA DO CIDADÃO	
<b>DOC 53473</b> .....	378
LUSA AGÊNCIA DE INFORMAÇÃO	
<b>DOC 43871</b> .....	384
LUSOPONTE - CONCESSIONÁRIA PARA A TRAVESSIA DO TEJO, S.A.	
<b>DOC 44085</b> .....	400
LUSOS CUT - AUTO-ESTRADAS DA COSTA DE PRATA, S.A	
<b>DOC 43879</b> .....	385
<b>DOC 48835</b> .....	400

## *M*

MACAU

DOC 43265.....	382
MADEIRA REGIÃO AUTÓNOMA	
DOC 43049.....	388
DOC 43184.....	388
DOC 43394.....	395
DOC 52780.....	419
DOC 52946.....	387
DOC 53381.....	387
DOC 53453.....	418
MINISTÉRIO DA CULTURA	
DOC 52927.....	376
MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE	
DOC 42987.....	381
MINUTA DO CONTRATO	
DOC 44085.....	400
MISSÃO NO ESTRANGEIRO	
DOC 43721.....	407
DOC 53003.....	403
DOC 53164.....	404
MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	
DOC 44003.....	401
<i>N</i>	
NOVO AEROPORTO DE LISBOA	
DOC 43657.....	398
<i>O</i>	
ORÇAMENTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
DOC 43536.....	415
ORÇAMENTO DO ESTADO	
DOC 43533.....	398
DOC 43724.....	384
ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2000	
DOC 43270.....	375
ORÇAMENTO REGIONAL	
DOC 52673.....	386
DOC 53381.....	387
ORQUESTRA REGIONAL	
DOC 53152.....	410

## **P**

PARQUE EXPO 98	
<b>DOC 42999</b> .....	382
PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA	
<b>DOC 42801</b> .....	410
PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA	
<b>DOC 43494</b> .....	399
PARTICIPAÇÕES DO ESTADO	
<b>DOC 43805</b> .....	385
<b>DOC 53258</b> .....	405
PATRIMÓNIO CULTURAL	
<b>DOC 44005</b> .....	395
PATRIMÓNIO DO ESTADO	
<b>DOC 43804</b> .....	411
PESCA	
<b>DOC 52635</b> .....	403
<b>DOC 53271</b> .....	417
PESSOAL AUXILIAR	
<b>DOC 52927</b> .....	376
PESSOAL DE INFORMÁTICA	
<b>DOC 53149</b> .....	377
PESSOAL MILITAR	
<b>DOC 43265</b> .....	382
<b>DOC 43721</b> .....	407
<b>DOC 53003</b> .....	403
<b>DOC 53164</b> .....	404
PESSOAL OPERÁRIO	
<b>DOC 52927</b> .....	376
PETROGAL, S.A.	
<b>DOC 44458</b> .....	402
PLANO DE ACTIVIDADES	
<b>DOC 52780</b> .....	419
PLANO DE SANEAMENTO	
<b>DOC 42955</b> .....	415
PLANO REGIONAL	
<b>DOC 52812</b> .....	417
POLÍCIA MUNICIPAL	
<b>DOC 46946</b> .....	380
PORTUGAL GLOBAL, SGPS, SA	
<b>DOC 43871</b> .....	384
PRÉMIO À PRODUÇÃO	

DOC 43221.....	411
DOC 52565.....	409
DOC 53004.....	409
PRIVATIZAÇÃO	
DOC 43996.....	416
PROCESSO ADMINISTRATIVO	
DOC 42804.....	379
DOC 42805.....	379
PRODUÇÃO AGRÍCOLA	
DOC 43221.....	411
DOC 43393.....	411
PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA	
DOC 43878.....	407
DOC 43891.....	407
PRODUÇÃO DE CARNE	
DOC 52565.....	409
DOC 53004.....	409
PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO	
DOC 53223.....	419
PROGRAMA INTEGRADO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA	
DOC 43321.....	397
PROGRAMA POLIS	
DOC 43719.....	400
PROJECTOS COM ESPECIAL INTERESSE PARA A ECONOMIA NACIONAL	
DOC 43000.....	393
PRORROGAÇÃO DO PRAZO	
DOC 53368.....	405
PUBLICAÇÃO OFICIAL	
DOC 53535.....	410
<i>Q</i>	
QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO - QCAIII	
DOC 43324.....	383
DOC 43730.....	401
<i>R</i>	
RDP - RÁDIODIFUSÃO PORTUGUESA	
DOC 43871.....	384
RECURSOS FLORESTAIS	
DOC 43665.....	399

REEMBOLSO DE DESPESAS	
DOC 43497 .....	406
REESTRUTURAÇÃO DE CARREIRAS	
DOC 42960 .....	393
REGIME DE AJUDAS ÀS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS	
DOC 53368 .....	405
REGIME ESPECIAL DE DESPESAS PÚBLICAS	
DOC 53473 .....	378
REGIME EXCEPCIONAL DE DESPESAS PÚBLICAS	
DOC 53426 .....	378
REGISTO DE VALORES MOBILIÁRIOS	
DOC 44069 .....	407
REGULAMENTO DE GESTÃO	
DOC 44462 .....	408
REGULAMENTO DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO	
DOC 43641 .....	421
REMUNERAÇÃO	
DOC 302429 .....	422
REMUNERAÇÃO COMPLEMENTAR	
DOC 52603 .....	386
RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO	
DOC 43184 .....	388
DOC 43873 .....	385
DOC 53551 .....	378
REPRIVATIZAÇÃO	
DOC 42815 .....	380
REPRODUÇÃO DE DOCUMENTOS	
DOC 42804 .....	379
DOC 42805 .....	379
REVISÃO DE CARREIRAS	
DOC 53149 .....	377
RTP - RÁDIOTELEVISÃO PORTUGUESA	
DOC 43871 .....	384
<b>S</b>	
SECÇÃO REGIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS	
DOC 43771 .....	418
DOC 52780 .....	419
DOC 53223 .....	419
SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO	
DOC 42814 .....	380

DOC 42999.....	382
SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO	
DOC 43706.....	419
SEGURANÇA RODOVIÁRIA	
DOC 42801.....	410
SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE	
DOC 302428.....	422
DOC 52943.....	387
SIPESCA - SISTEMA DE INCENTIVOS À PESCA	
DOC 53146.....	409
SISTEMA DE APOIO AO CRÉDITO PARA A AQUISIÇÃO DE TERRA	
DOC 53005.....	394
SISTEMA DE APOIO AO PATRIMÓNIO CULTURAL	
DOC 43905.....	395
DOC 44005.....	395
SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E CONTROLO	
DOC 53098.....	410
SISTEMA INTEGRADO DE PROTECÇÃO CONTRA AS ALIEITORIEDADES CLIMÁTICAS	
DOC 53039.....	404
SOCIEDADES ANÓNIMAS	
DOC 42814.....	380
DOC 42999.....	382
SONAE, SGPS	
DOC 43579.....	399
SUBSÍDIO A FUNDO PERDIDO	
DOC 53272.....	377
SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO	
DOC 42996.....	406
DOC 53003.....	403
<b>T</b>	
TABELA DE ENCARGOS	
DOC 44075.....	408
TAP - TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES	
DOC 42815.....	380
DOC 42955.....	415
TIMOR	
DOC 43494.....	399
DOC 53128.....	377
DOC 53164.....	404

<b>DOC 53534</b> .....	396
TITULAR DE CARGOS POLÍTICOS	
<b>DOC 42802</b> .....	393
TRANSFERÊNCIA DE MOEDA	
<b>DOC 42948</b> .....	381
TRANSFERÊNCIA INTERNA	
<b>DOC 42948</b> .....	381
TRANSFERÊNCIA TRANSFRONTEIRIÇA	
<b>DOC 42948</b> .....	381
TRANSPORTE AÉREO	
<b>DOC 53534</b> .....	396
<b>Z</b>	
ZONA DE JOGO	
<b>DOC 53125</b> .....	404
ZONA HISTÓRICA	
<b>DOC 43905</b> .....	395

## ACTOS LEGISLATIVOS



## Leis

43251

**Lei nº 3-A/2000, de 4 de Abril**  
**Publicado no DR IS-A, nº 80/2000, de 04/04/2000**

Grandes Opções do Plano para 2000

GRANDES OPÇÕES DO PLANO

43270

**Lei nº 3-B/2000, de 4 de Abril**  
**Publicado no DR IS-A, nº 80/2000, de 04/04/2000**

Orçamento do Estado para 2000. Introduce alterações na legislação fiscal e altera, nos artigos 95º e 99º, disposições relativas ao Tribunal de Contas, respectivamente sobre os emolumentos e sobre a fiscalização prévia.

ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2000 / EMOLUMENTOS DO TRIBUNAL DE CONTAS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

43910

**Lei nº6/2000, de 24 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, nº 120/2000, de 24/05/2000**

Dispensa da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização sucessiva, os contratos de aquisição de projectos relativos às obras que se venham a realizar no âmbito do Euro 2004, promovidas pelas autarquias locais envolvidas.

EURO 2004 / DISPENSA DE VISTO / AQUISIÇÃO DE PROJECTOS

## Decretos-Leis

52924

**Decreto-Lei n.º 3/2000, de 29 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-A, n.º 24/2000, de 29/01/2000**

Altera para 1 de Maio de 2000 a entrada em vigor das leis orgânicas das Direcções-Gerais dos Impostos (DGCI) e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

DIRECÇÃO GERAL DOS IMPOSTOS (DGCI 2) / DIRECÇÃO GERAL  
ALFÂNDEGAS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO  
(DGAIEC)

52925

**Decreto-Lei n.º 4/2000, de 29 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-A, n.º 24/2000, de 29/01/2000**

Estabelece o regime aplicável à fusão das sociedades distribuidoras de energia eléctrica cuja cisão se operou na sequência do estatuído no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 7/91, de 8 de Janeiro, e do Decreto-Lei n.º 131/94, de 19 de Maio.

EMPRESA DE ELECTRICIDADE DE PORTUGAL (EDP) / ENERGIA  
ELÉCTRICA / FUSÃO DE EMPRESAS

52927

**Decreto-Lei n.º 6/2000, de 29 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-A, n.º 24/2000, de 29/01/2000**

Atribui o direito a uma compensação remuneratória ao funcionários integrados em carreiras de pessoal operário e auxiliar do Ministério da Cultura e organismo tutelados.

PESSOAL OPERÁRIO / PESSOAL AUXILIAR / COMPENSAÇÃO  
REMUNERATÓRIA / MINISTÉRIO DA CULTURA

53128

**Decreto-Lei nº 10/2000, de 10 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 34/2000, de 10/02/2000**

Cria, no quadro das responsabilidades que Portugal assumiu na assistência a Timor Leste, uma licença especial para o exercício transitório de funções públicas ou de interesse naquele território por cidadãos portugueses trabalhadores, aposentados e reformados do sector público ou sector privado.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO / LICENÇA ESPECIAL / TIMOR

53149

**Decreto-Lei nº 12/2000, de 11 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 35/2000, de 11/02/2000**

Aplica às carreiras de pessoal de informática a revalorização prevista no Decreto-Lei 404-A/98, de 18 de Dezembro, que procedeu à revisão do regime de carreiras da Administração Pública.

PESSOAL DE INFORMÁTICA / REVISÃO DE CARREIRAS

53272

**Decreto-Lei nº 13/2000, de 21 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 43/2000, de 21/02/2000**

Altera o regime jurídico do Fundo Extraordinário de Ajuda à Reconstrução do Chiado.

FUNDO EXTRAORDINÁRIO DE AJUDA À RECONSTRUÇÃO DO  
CHIADO / BANCO DE PORTUGAL / SUBSÍDIO A FUNDO PERDIDO

53426

**Decreto-Lei nº 15/2000, de 29 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 50/2000, de 29/02/2000**

Cria um regime excepcional para aquisição dos projectos necessários à execução das obras, da responsabilidade das autarquias locais, a realizar no âmbito do Euro 2004.

EURO 2004 / AQUISIÇÃO DE PROJECTOS / REGIME EXCEPCIONAL DE DESPESAS PÚBLICAS

53473

**Decreto-Lei nº 25/2000, de 2 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 52/2000, de 02/03/2000**

Mantém em vigor um regime especial de despesas públicas para o Projecto Loja do Cidadão.

LOJA DO CIDADÃO / REGIME ESPECIAL DE DESPESAS PÚBLICAS

53551

**Decreto-Lei nº 27-A/2000, de 3 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 53/2000, de 03/03/2000**

Permite a celebração de contratos administrativos de provimento para o desenvolvimento e elevação dos níveis de eficácia do rendimento mínimo garantido.

RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO / CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PROVIMENTO

42803

**Decreto-Lei nº 28/2000, de 13 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 61/2000, de 13/03/2000**

Confere competência para a conferência de fotocópias às juntas de freguesias e ao serviço público de correios, CTT- Correios de Portugal, S.A., às câmaras de comércio e indústria reconhecidas nos termos do Decreto-Lei nº 244/92, de 29 de Dezembro, aos advogados e aos solicitadores.

CTT - CORREIOS DE PORTUGAL / JUNTA DE FREGUESIA / CÂMARA DE COMÉRCIO E INDÚSTRIA / DESBUROCRATIZAÇÃO / AUTENTICAÇÃO DE DOCUMENTOS

42804

**Decreto-Lei nº 29/2000, de 13 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 61/2000, de 13/03/2000**

Prevê que a fotocópia simples de documento autêntico ou autenticado seja suficiente para a instrução de processos administrativos gratuitos.

REPRODUÇÃO DE DOCUMENTOS / DESBUROCRATIZAÇÃO / AUTENTICAÇÃO DE DOCUMENTOS / PROCESSO ADMINISTRATIVO

42805

**Decreto-Lei nº 30/2000, de 13 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 61/2000, de 13/03/2000**

Prevê que a instrução de actos e processos de registos e do notariado possa ser efectuada com fotocópias de documento autêntico ou autenticado, desde que conferida com o original ou documento autenticado exibido perante o funcionário que o receba.

REPRODUÇÃO DE DOCUMENTOS / DESBUROCRATIZAÇÃO / AUTENTICAÇÃO DE DOCUMENTOS / PROCESSO ADMINISTRATIVO

42814

**Decreto-Lei nº 33/2000, de 14 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 62/2000, de 14/03/2000**

Constitui a sociedade anónima EURO 2004, S. A.- Sociedade Promotora da Realização em Portugal da Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004 e aprova os respectivos estatutos.

EURO 2004 / SOCIEDADES ANÓNIMAS / SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

42815

**Decreto-Lei nº 34/2000, de 14 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 62/2000, de 14/03/2000**

Altera o processo de reprivatização indirecta do capital social da Transportes Aéreos Portugueses, S. A., e aprova a reestruturação da empresa.

TAP - TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES, S.A. / REPRIVATIZAÇÃO

46946

**Decreto-Lei nº 39/2000, de 17 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 65/2000, de 17/03/2000**

Regula a criação de serviços de polícia municipal.

POLÍCIA MUNICIPAL / CRIAÇÃO DE SERVIÇOS

42948

**Decreto-Lei nº 41/2000, de 17 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 65/2000, de 17/03/2000**

Estabelece o regime jurídico relativo às transferências internas e transfronteiras realizadas nas moedas dos Estados integrantes do Espaço Económico Europeu e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva nº 97/5/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Janeiro de 1997, relativa às transferências transfronteiriças.

TRANSFERÊNCIA DE MOEDA / ESPAÇO ECONÓMICO EUROPEU /  
TRANSFERÊNCIA TRANSFRONTEIRIÇA / TRANSFERÊNCIA IN-  
TERNA

42987

**Decreto-Lei nº 45-A/2000, de 22 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 69/2000, de 22/03/2000**

Altera o Decreto-Lei nº 115/98, de 4 de Maio (lei orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade).

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE / LEI ORGÂNICA

42989

**Decreto-Lei nº 46/2000, de 23 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 70/2000, de 23/03/2000**

Extingue o Gabinete de Macau, criado pelo Decreto-Lei nº 347/80, de 3 de Setembro.

GABINETE DE MACAU / EXTINÇÃO DE SERVIÇOS

42999

**Decreto-Lei nº 49/2000, de 24 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 71/2000, de 24/03/2000**

Altera o Decreto-Lei nº 88/93, de 23 de Março, que constitui a sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos Parque Expo 98, S.A..

PARQUE EXPO 98 / SOCIEDADES ANÓNIMAS / SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

43265

**Decreto-Lei nº 51/2000, de 7 de Abril**  
**Publicado no DR IS-A, nº 83/2000, de 07/04/2000**

Cria uma licença especial para o exercício de funções na Região Administrativa Especial de Macau por militares dos quadros permanentes no activo e na reserva.

MACAU / LICENÇA ESPECIAL / PESSOAL MILITAR

43268

**Decreto-Lei nº 54/2000, de 7 de Abril**  
**Publicado no DR IS-A, nº 83/2000, de 07/04/2000**

Estabelece as condições em que actuais funcionários com licenciatura e licenciados em Estudos Avançados em Gestão Pública, a ser ministrado pelo Instituto Nacional de Administração, ingressam na função pública.

FORMAÇÃO PROFISSIONAL / INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO / ESTUDOS AVANÇADOS EM GESTÃO PÚBLICA

43324

**Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril**  
**Publicado no DR IS-A, nº 83/2000, de 07/04/2000**

Define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA III e das intervenções estruturais comunitárias relativas a Portugal, nos termos do Regulamento (CE) nº 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho.

**QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO - QCAIII / CRIAÇÃO DE SERVIÇOS**

43530

**Decreto-Lei nº 55-A/2000, de 14 de Abril**  
**Publicado no DR IS-A, nº 89/2000 , de 14/04/2000**

Atribui ao consórcio EUROSCUT - Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, S.A., a concessão da concepção, projecto, exploração e conservação de lanços de auto-estrada na zona do Algarve e aprova as bases de concessão.

**CONCESSÃO DE AUTO-ESTRADAS / EUROSCUT - SOCIEDADE CONCESSIONÁRIA DA SCUT DO ALGARVE, S.A.**

43390

**Decreto-Lei nº 61/2000, de 19 de Abril**  
**Publicado no DR IS-A, nº 93/2000, de 19/04/2000**

Cria uma linha de crédito destinada a financiar a reparação de estruturas e equipamentos danificados pelos ventos ciclónicos ocorridos em dezembro de 1998.

**LINHA DE CRÉDITO / ALIETORIEDADES CLIMÁTICAS**

43492

**Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, nº 102/2000, de 03/05/2000**

Aprova o regime jurídico da avaliação de impacte ambiental, transpondo para a ordem jurídica interna a Directiva nº 85/337/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva nº 97/11/CE, do Conselho, de 3 de Março de 1997.

**AVALIAÇÃO DO IMPACTE AMBIENTAL / ESTUDO DE IMPACTE AMBIENTAL**

43724

**Decreto-Lei nº 70-A/2000, de 5 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, nº 104/2000, de 05/05/2000**

Estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 2000.

**ORÇAMENTO DO ESTADO / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**

43871

**Decreto-Lei nº 82/2000, de 11 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, nº 109/2000, de 11/05/2000**

Cria a sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos Portugal Global, S.G.P.S., S.A..

**PORTUGAL GLOBAL, SGPS, AS / COMUNICAÇÃO SOCIAL / LUSA**  
**AGÊNCIA DE INFORMAÇÃO / RTP - RÁDIOTELEVISÃO PORTUGUESA / RDP - RÁDIODIFUSÃO PORTUGUESA**

43873

**Decreto-Lei nº 84/2000, de 11 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, nº 109/2000, de 11/05/2000**

Altera o Decreto-Lei nº 196/97, de 31 de Julho, que aprova o rendimento mínimo garantido.

RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO

43879

**Decreto-Lei nº 87-A/2000, de 13 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, nº 111/2000, de 13/05/2000**

Aprova as bases da concessão da concepção, projecto, construção, financiamento, exploração e conservação de lanços de auto-estrada e conjuntos viários associados designada por Costa de Prata.

CONCESSÃO DE AUTO-ESTRADAS / CONCESSÃO COSTA DE PRATA

43805

**Decreto-Lei nº 91/2000, de 19 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, nº 116/2000, de 19/05/2000**

Fixa as condições em que a Região Autónoma dos Açores poderá alienar os direitos de subscrição em aumentos de capital do Banco Comercial dos Açores, S. A., dos quais não resulte uma participação inferior a 10% no capital do banco.

AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / BANCO COMERCIAL DO AÇORES, S.A. / ALIENAÇÃO DE DIREITOS / AUMENTO DE CAPITAL / PARTICIPAÇÕES DO ESTADO

## Decretos Legislativos Regionais

52602

**Decreto Legislativo Regional nº 2/2000/A, de 12 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 9/2000, de 12/01/2000**

Cria um complemento mensal de pensão para os pensionistas e reformados cuja residência permanente seja na Região Autónoma dos Açores.

AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA / COMPLEMENTO DE PENSÃO

52603

**Decreto Legislativo Regional nº 3/2000/A, de 12 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 9/2000, de 12/01/2000**

Cria uma remuneração complementar, abonável em 14 mensalidades e actualizável anualmente em percentagem idêntica à estipulada para o índice 100 da escala das carreiras de regime geral.

AÇORES.REGIÃO AUTÓNOMA / REMUNERAÇÃO COMPLEMENTAR

52673

**Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/A, de 18 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 14/2000, de 18/01/2000**

Aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2000.

ORÇAMENTO REGIONAL / AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA

52943

**Decreto Legislativo Regional nº 1/2000/M, de 31 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 25/2000, de 31/01/2000**

Adapta à Região Autónoma da Madeira o Decreto-Lei nº 218/99, de 15 de Junho (regula a cobrança de dívidas às instituições e serviços integrados no Serviço Regional de Saúde).

SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE / COBRANÇA DE DÍVIDAS

52945

**Decreto Legislativo Regional nº 3/2000/M, de 31 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 25/2000 de 31/01/2000**

Cria uma linha de crédito para a agricultura-1999.

CRÉDITO AGRÍCOLA / LINHA DE CRÉDITO

52946

**Decreto Legislativo Regional nº 4/2000/M, de 31 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 25/2000 de 31/01/2000**

Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino públicos da Região Autónoma da Madeira.

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA / ESTABELECIMENTOS DE ENSINO / MADEIRA REGIÃO AUTÓNOMA

53381

**Decreto Legislativo Regional nº 4-A/2000/M, de 9 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-A, nº 33/2000 de 09/02/2000**

Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2000.

MADEIRA REGIÃO AUTÓNOMA / ORÇAMENTO REGIONAL

43049

**Decreto Legislativo Regional nº 7-A/2000/M, de 15 de Março**  
**Publicado no DR IS-A, nº 63/2000 de 15/03/2000**

Altera o Decreto Legislativo Regional nº 8/92/M, de 21 de Abril, que regula a concessão da promoção e execução das obras de ampliação das infra-estruturas do Aeroporto de Santa Catarina, bem como o planeamento, o desenvolvimento e a exploração dos aeroportos da Região Autónoma da Madeira.

**AEROPORTO DE SANTA CATARINA / MADEIRA REGIÃO AUTÓNOMA / CONTRATO DE CONCESSÃO**

43184

**Decreto Legislativo Regional nº 9/2000/M, de 5 de Abril**  
**Publicado no DR IS-A, nº 81/2000 de 05/04/2000**

Estabelece os valores da remuneração mínima mensal garantida na Região Autónoma da Madeira.

**RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO / MADEIRA REGIÃO AUTÓNOMA**

43668

**Decreto Legislativo Regional nº 9/2000/A, de 10 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, nº 108/2000 de 10/05/2000**

Estabelece o regime jurídico de dispensas do serviço efectivo de funções, por períodos limitados, para participação em actividades sociais, culturais, associativas e desportivas.

**DISPENSA DE SERVIÇO / AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / ACTIVIDADES SOCIAIS / ACTIVIDADES CULTURAIS / ACTIVIDADES DESPORTIVAS / ACTIVIDADES ASSOCIATIVAS**

43729

**Decreto Legislativo Regional nº 10/2000/A, de 12 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, nº 110/2000 de 12/05/2000**

Adapta à Região autónoma dos Açores o disposto nos nºs 2 e 4 do artigo 2º e no artigo 3º do Decreto-Lei nº 61/99, de 2 de Março, que regula o acesso e permanência na actividade de empreiteiro de obras públicas e industrial de construção civil.

EMPREITEIRO DE OBRAS PÚBLICAS / AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / LICENCIAMENTO

43807

**Decreto Legislativo Regional nº 11/2000/A, de 19 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, nº 116/2000 de 19/05/2000**

Aprova o regulamento de protecção aos imóveis classificados.

IMÓVEL CLASSIFICADO / AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA



## **OUTROS ACTOS NORMATIVOS**



## Decreto Regulamentar

42802

**Decreto Regulamentar nº 1/2000, de 9 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 62/2000, de 09/03/2000**

Regulamenta a Lei 4/83, de 2 de Abril, alterada pela Lei nº 25/95, de 18 de Agosto, relativa ao controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos.

TITULAR DE CARGOS POLÍTICOS / CONTROLO PÚBLICO

42960

**Decreto Regulamentar nº 3/2000, de 21 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 68/2000, de 21/03/2000**

Reestrutura as carreiras de inspecção do Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho, por aplicação do Decreto-Lei nº 404-A/98, de 18 de Dezembro.

CARREIRA DE INSPECÇÃO / INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO  
E INSPECÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO / REESTRUTU-  
RAÇÃO DE CARREIRAS

43000

**Decreto Regulamentar nº 4/2000, de 24 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 71/2000, de 24/03/2000**

Altera o Decreto Regulamentar nº 2/96, de 16 de Maio, que regula o regime contratual de investimento estrangeiro aplicável aos projectos com especial interesse para a economia nacional.

INVESTIMENTO ESTRANGEIRO / PROJECTOS COM ESPECIAL  
INTERESSE PARA A ECONOMIA NACIONAL / CONTRATO DE  
INVESTIMENTO

## Decretos Regulamentares Regionais

52809

**Decreto Regulamentar Regional nº 2/2000/A, de 22 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 18/99, de 22/01/99**

Define normas relativas à criação de incentivos à fixação de pessoal docente.

INCENTIVOS FINANCEIROS / FIXAÇÃO DE PESSOAL

53005

**Decreto Regulamentar Regional nº 4/2000/A, de 1 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 26/2000, de 01/02/2000**

Regulamenta o sistema de apoio ao crédito para a aquisição de terra (SICATE), criado pelo Decreto Legislativo Regional nº 23/99/A, de 31 de de Julho.

CRÉDITO À AQUISIÇÃO / AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / SISTEMA DE APOIO AO CRÉDITO PARA A AQUISIÇÃO DE TERRA

42810

**Decreto Regulamentar Regional nº 9/2000/A, de 14 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 62/2000, de 14/03/2000**

Põe em execução o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2000

AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

43394

**Decreto Regulamentar Regional nº 27/2000/M, de 20 de Abril**  
**Publicado no DR IS-B, nº 94/2000, de 20/04/2000**

Põe em execução o orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2000.

MADEIRA REGIÃO AUTÓNOMA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

43905

**Decreto Regulamentar Regional nº 14/2000/A, de 23 de Maio**  
**Publicado no DR IS-B, nº 119/2000, de 23/05/2000**

Estabelece o sistema de apoios a aplicar pela administração regional autónoma na zona classificada de Angra do Heroísmo e suas áreas de protecção.

AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / SISTEMA DE APOIO AO PATRIMÓNIO CULTURAL / ZONA HISTÓRICA

44005

**Decreto Regulamentar Regional nº 16/2000/A, de 30 de Maio**  
**Publicado no DR IS-B, nº 125/2000, de 30/05/2000**

Estabelece o sistema de apoios a conceder pela administração regional autónoma à recuperação e conservação do património cultural arquitectónico e móvel da Região Autónoma dos Açores.

AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / SISTEMA DE APOIO AO PATRIMÓNIO CULTURAL / PATRIMÓNIO CULTURAL

## Resoluções do Conselho de Ministros

52606

**Resolução do Conselho de Ministros nº 3/2000, de 22 de Dezembro 99  
Publicado no DR IS-B, nº 10/2000, de 13/01/2000**

Aprova o Regimento do Conselho de Ministros do XIV Governo Constitucional.

GOVERNO / CONSELHO DE MINISTROS

53534

**Resolução do Conselho de Ministros nº 9/2000, de 10 de Fevereiro  
Publicado no DR IS-B, nº 54/2000, de 04/03/2000**

Autoriza o fretamento de meios de transporte aéreo para movimentar o pessoal do contingente nacional para Timor (CNT) para Darwin, na Austrália.

TIMOR / TRANSPORTE AÉREO

43080

**Resolução do Conselho de Ministros nº 14/2000, de 4 de Março  
Publicado no DR IS-B, nº 75/2000, de 29/03/2000**

Autoriza o Ministro das Finanças a praticar todos os actos necessários à participação da República Portuguesa no quinto aumento do capital social do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).

BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO / AUMENTO DE CAPITAL

43081

**Resolução do Conselho de Ministros nº 15/2000, de 29 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 75/2000, de 29/03/2000**

Declara a caducidade dos incentivos fiscais concedidos pela Resolução do Conselho de Ministros nº 75/95, de 13 de Julho, no âmbito do contrato de investimento celebrado, em 21 de Julho de 1995, entre o Estado Português, representado pelo ICEP-Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, e as empresas Texas Instruments Incorporated, Samsung Electronics Company, Ltd., Texas Instruments France, S.A., Texas Instruments Holand, BV, e Texas Instruments-Samsung, Electrónica (Portugal), Lda.

INCENTIVOS FISCAIS / CONTRATO DE INVESTIMENTO / CADUCIDADE DE INCENTIVOS FISCAIS

43185

**Resolução do Conselho de Ministros nº 16/2000, de 16 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 81/2000, de 05/04/2000**

Aprova os aditamentos ao contrato de investimento celebrado entre o Estado Português e as empresas Friedrich Grohe, AG., e Friedrich Grohe Portugal, Componentes Sanitários, Lda., bem como os aditamentos aos anexos constitutivos do referido contrato, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 183/96, de 31 de Outubro.

CONTRATO DE INVESTIMENTO /INVESTIMENTO ESTRANGEIRO

43321

**Resolução do Conselho de Ministros nº 17/2000, de 9 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 88/2000, de 13/04/2000**

Aprova o Programa Integrado da Cooperação Portuguesa 2000.

COOPERAÇÃO PORTUGUESA NO ESTRANGEIRO / PROGRAMA INTEGRADO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

43531

**Resolução do Conselho de Ministros nº 18-A/2000, de 30 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 89/2000, de 14/04/2000**

Aprova a minuta do contrato de concessão de lanços de auto-estradas e conjuntos viários associados na zona do Algarve, a celebrar entre o Estado Português e o consórcio EUROSCUT - Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, S.A.

CONTRATO DE CONCESSÃO / EUROSCUT - SOCIEDADE CONCESSIONÁRIA DA SCUT DO ALGARVE, S.A.

43657

**Resolução do Conselho de Ministros nº 18-B/2000, de 27 de Abril**  
**Publicada no DR IS-B, nº 98/2000, de 27/04/2000**

Aprova o desenvolvimento dos processos relativos à construção do novo aeroporto na Ota.

NOVO AEROPORTO DE LISBOA

43533

**Resolução do Conselho de Ministros nº 19-A/2000, de 27 de Abril**  
**Publicado no DR IS-B, nº 101/2000, de 02/05/2000**

Autoriza em execução da Lei do Orçamento do Estado para 2000, a emissão de dívida pública.

DÍVIDA PÚBLICA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / ORÇAMENTO DO ESTADO

43494

**Resolução do Conselho de Ministros nº 21/2000, de 6 de Abril**  
**Publicado no DR IS-B, nº 102/2000, de 03/05/2000**

Autoriza a participação de Portugal no Trust Fund do Banco Mundial para apoio a Timor Leste, fixando a respectiva constituição.

BANCO MUNDIAL / TIMOR / PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA

43579

**Resolução do Conselho de Ministros nº 22/2000, de 6 de Abril**  
**Publicado no DR IS-B, nº 106/2000, de 08/05/2000**

Aprova os termos do contrato de investimento relativo a um projecto de investimento a realizar na península de Tróia, a celebrar entre, por um lado, o Estado e outras entidades públicas e, por outro, a IMOAREIA, S. A., a SONAE, SGPS, S. A., a SONAE Turismo, SGPS, S. A., a Gest Holding, SGPS, S. A., a SOLINCA, S. A., e a ORBITUR, S.A.

EMPREENHIMENTO TURÍSTICO / CONTRATO DE INVESTIMENTO  
/ SONAE, SGPS

43665

**Resolução do Conselho de Ministros nº 24/2000, de 9 de Maio**  
**Publicada no DR IS-B, nº 107/2000, de 09/05/2000**

Autoriza a constituição de uma cooperativa de interesse público tendo como objecto principal o aproveitamento dos recursos da Mata Nacional do Buçaco e o desenvolvimento das suas potencialidades.

COOPERATIVA DE INTERESSE PÚBLICO / RECURSOS FLORES-  
TAIS

48835

**Resolução do Conselho de Ministros nº 25-A/2000, de 3 de Maio**  
**Publicada no DR IS-B, nº 111/2000, de 13/05/2000**

Aprova a minuta do contrato da concessão de lanços de auto-estradas e conjuntos viários associados designada Costa de Prata, a celebrar entre o Estado Português e a sociedade LUSOS CUT - Auto-Estradas da Costa de Prata, S.A..

**CONTRATO DE CONCESSÃO / LUSOS CUT - AUTO-ESTRADAS DA COSTA DE PRATA, S.A**

44085

**Resolução do Conselho de Ministros nº 25-B/2000, de 13 de Maio**  
**Publicada no DR IS-B, nº 111/2000, de 13/05/2000**

Aprova a minuta do acordo-quadro a celebrar entre o Estado e a Lusoponte - Concessionária para a Travessia do Tejo, S.A.

**MINUTA DO CONTRATO / LUSOPONTE - CONCESSIONÁRIA PARA A TRAVESSIA DO TEJO, S.A.**

43719

**Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2000, de 13 de Abril**  
**Publicada no DR IS-B, nº 112, de 15/05/2000**

Aprova o Programa Polis - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades.

**PROGRAMA POLIS**

43730

**Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2000, de 20 de Abril  
Publicada no DR IS-B, nº 113/2000, de 16/05/2000**

Define as estruturas de gestão do QCA III.

QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO - QCAIII / ESTRUTURA DE  
GESTÃO DO QCA

44003

**Resolução do Conselho de Ministros nº 41/2000, de 12 de Maio  
Publicada no DR IS-B, nº 125/2000, de 30/05/2000**

Cria o Fórum da Modernização Administrativa Autárquica.

MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA / FORUM DE MODERNIZA-  
ÇÃO ADMINISTRATIVA AUTÁRQUICA

44077

**Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2000, de 18 de Maio  
Publicada no DR IS-B, nº 128/2000, de 02/06/2000**

Estabelece regras e procedimentos que regularão o gradual ajustamento da gestão da tesouraria dos serviços e fundos autónomos do modelo de centralização da tesouraria da administração central preconizado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho.

CENTRALIZAÇÃO DA TESOURARIA DA ADMINISTRAÇÃO CEN-  
TRAL / ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

**Resolução do Conselho de Ministros nº 52/2000, de 1 de Junho**  
**Publicada no DR IS-B, nº 144/2000, de 24/06/2000**

Aprova a minuta do contrato de investimento e de concessão de incentivos financeiros a celebrar entre o IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento e a Petróleos de Portugal - PETROGAL, S.A.

CONTRATO DE INVESTIMENTO / INCENTIVOS FINANCEIROS /  
PETROGAL, S.A.

## Portarias

52635

**Portaria nº 5-C/2000, de 5 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 3/2000, de 05/01/2000**

Aprova o Regulamento do Regime de Apoio à Cessação Temporária da Actividade das Embarcações e Tripulantes Que Operam ao abrigo do Acordo de Cooperação em Matéria de Pesca entre a Comunidade Europeia e o Reino de Marrocos.

CESSAÇÃO DE ACTIVIDADE / APOIO FINANCEIRO / PESCA

52910

**Portaria nº 27/2000, de 27 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 22/2000, de 27/01/2000**

Determina que o coeficiente de actualização das coimas previstas na legislação fiscal e aduaneira para vigorar no ano de 2000 seja de 1,025, com arredondamento para a centena de escudos imediatamente superior.

COIMA / INFRACÇÃO FISCAL

53003

**Portaria nº 45/2000, de 1 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 26/2000, de 01/02/2000**

Actualiza o quantitativo do suplemento de missão dos militares nomeados para participarem em acções de cooperação técnico-militar em território estrangeiro.

SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO / PESSOAL MILITAR / MISSÃO NO ESTRANGEIRO

53039

**Portaria nº 47/2000, de 3 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B nº 28/2000, de 03/02/2000**

Altera o Regulamento do Sistema Integrado de Protecção contra as Alietoriedades Climáticas (SIPAC), anexo à Portaria nº 388/99, de 27 de Maio.

**SISTEMA INTEGRADO DE PROTECÇÃO CONTRA AS ALIETORIEDADES CLIMÁTICAS**

53125

**Portaria nº 54/2000, de 10 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 34/2000, de 10/02/2000**

Aprova o programa do Casino da Zona de Jogo de Vidago-Pedras Salgadas. Revoga a Portaria nº 1177/91, de 20 de Novembro.

**ZONA DE JOGO / CONCESSÃO DE ZONA DE JOGO**

53164

**Portaria nº 59/2000, de 12 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 36/2000, de 12/02/2000**

Autoriza o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas a aprontar, sustentar e empregar as forças que constituirão o contingente nacional para Timor (CNT) e que, no âmbito da UNTAET-PKF, executam uma operação de apoio à manutenção de paz e segurança no território de Timor Leste na transição para a sua independência.

**TIMOR / PESSOAL MILITAR / MISSÃO NO ESTRANGEIRO**

53258

**Portaria nº 79/2000, de 19 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 42/2000, de 19/02/2000**

Aprova o formulário dos mapas através dos quais os entes públicos e entidades equiparadas enviam à Inspeção-Geral de Finanças a relação de todas as participações detidas em entidades societárias e não societárias.

PARTICIPAÇÕES DO ESTADO / INSPECÇÃO-GERAL DE FINANÇAS

53368

**Portaria nº 108/2000, de 25 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 47/2000, de 25/02/2000**

Estabelece que os contratos de atribuição de ajudas celebrados ao abrigo do Regulamento de Aplicação do Regime de Ajudas às Medidas Agro-Ambientais, aprovado pela Portaria nº 85/98, de 19 de Fevereiro, e do Programa Zonal de Castro Verde cujo termo ocorra em 1999 possam ser prorrogados por mais um ano.

REGIME DE AJUDAS ÀS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS / PRORROGAÇÃO DO PRAZO

53566

**Portaria nº 120/2000, de 8 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 57/2000, de 08/03/2000**

Estabelece a consignação de receitas do Instituto da Defesa Nacional.

INSTITUTO DE DEFESA NACIONAL / CONSIGNAÇÃO DE RECEITAS

42978

**Portaria nº 169/2000, de 22 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 69/2000, de 22/03/2000**

Fixa em 5% o montante constante da declaração do director-geral dos Impostos de 1 de Fevereiro relativamente ao ano de 1999 [Fundo de Estabilização Aduaneira (FEA)].

FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO ADUANEIRO

42996

**Portaria nº 177/2000, de 23 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 70/2000, de 23/03/2000**

Estabelece as verbas a atribuir por acto médico-cirúrgico aos estabelecimentos de saúde abrangidos pelo Programa para a Promoção do acesso e a fracção das mesmas a afectar ao pagamento de suplementos remuneratórios.

SUPLEMENTO REMUNERATÓRIO / ACTO MÉDICO

43497

**Portaria nº 242/2000, de 3 de Maio**  
**Publicado no DR IS-B, nº 102/2000, de 03/05/2000**

Fixa os valores máximos que poderão ser reembolsados aos beneficiários e seus acompanhantes como compensação dos gastos efectuados com as despesas de deslocação, alojamento e alimentação, quando impliquem deslocação do local da residência.

REEMBOLSO DE DESPESAS / DESPESAS DE TRANSPORTE / ALOJAMENTO

43878

**Portaria nº 254/2000, de 11 de Maio**  
**Publicado no DR IS-B, nº 109/2000, de 11/05/2000**

Estabelece normas relativas à atribuição do apoio financeiro automático aos filmes estreados durante o ano de 1999.

APOIO FINANCEIRO / PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA

43721

**Portaria nº 261/2000, de 13 de Maio**  
**Publicado no DR IS-B, nº 111/2000, de 13/05/2000**

Fixa os encargos orçamentais anuais resultantes da celebração do contrato de seguro para militares em missões humanitários e de paz a decorrer fora do território nacional.

ENCARGO ORÇAMENTAL / CONTRATO DE SEGURO / PESSOAL MILITAR / MISSÃO NO ESTRANGEIRO

43891

**Portaria nº 278/2000, de 22 de Maio**  
**Publicado no DR IS-B, nº 118/2000, de 22/05/2000**

Aprova o Regulamento de Apoio Financeiro Selectivo ao Desenvolvimento de Projectos de Animação.

APOIO FINANCEIRO / PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA

44069

**Portaria nº 289/2000, de 25 de Maio**  
**Publicada no DR IS-B, nº 121/2000, de 25/05/2000**

Estabelece normas relativas ao registo de valores mobiliários escriturais junto do emitente.

REGISTO DE VALORES MOBILIÁRIOS

44071

**Portaria nº 291/2000, de 25 de Maio**  
**Publicada no DR IS-B, nº 121/2000, de 25/05/2000**

Extingue o Fundo de Garantia e Actualização de Pensões a partir de 15 de Junho de 2000.

FUNDO DE GARANTIA E ACTUALIZAÇÃO DE PENSÕES / EXTINÇÃO DE SERVIÇOS

44075

**Portaria nº 298/2000, de 26 de Maio**  
**Publicada no DR IS-B, nº 122/2000, de 26/05/2000**

Fixa a tabela dos encargos a cobrar aos agentes económicos pelos serviços prestados pela Direcção-Geral da Saúde nos procedimentos da comercialização dos géneros alimentícios destinados a uma alimentação especial.

TABELA DE ENCARGOS / COMERCIALIZAÇÃO DE GÉNEROS ALIMENTÍCIOS

44462

**Portaria nº 375/2000, de 26 de Junho**  
**Publicada no DR IS-B, nº 145/2000, de 26/06/2000**

Aprova o Regulamento de Gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Revoga a Portaria 362/99, de 19 de Maio.

FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL / REGULAMENTO DE GESTÃO

## Despachos Normativos

52565

**Despacho Normativo nº 2/2000, de 10 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 7/2000, de 10/01/2000**

Estabelece as regras de atribuição de prémios ao sector da carne de bovino

PRÉMIO À PRODUÇÃO / PRODUÇÃO DE CARNE

53004

**Despacho Normativo nº 8/2000, de 1 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 26/2000, de 01/02/2000**

Altera o despacho normativo nº 2/2000, de 10 de Janeiro (estabelece as regras de atribuição de prémios ao sector da carne de bovino).

PRÉMIO À PRODUÇÃO / PRODUÇÃO DE CARNE

53146

**Despacho Normativo nº 8-A/2000, de 2 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 27/2000, de 02/02/2000**

Aprova o novo Regulamento do SIPESCA - Sistema de Incentivos à Pesca para os anos 2000 e 2001.

SIPESCA - SISTEMA DE INCENTIVOS À PESCA

53098

**Despacho Normativo nº 9/2000, de 8 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 32/2000, de 08/02/2000**

Determina as competências, metodologia, tramitação, procedimentos e calendários de candidaturas que deverão ser respeitados e tidos em conta por todos os sujeitos abrangidos pelo Sistema Integrado de Gestão e Controlo.

SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO E CONTROLO / INGA - INSTITUTO NACIONAL DE INTERVENÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA

53152

**Despacho Normativo nº 11/2000, de 11 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 35/2000, de 11/02/2000**

Aprova as normas que regulam a concessão do financiamento à criação, desenvolvimento e manutenção de orquestras regionais.

ORQUESTRA REGIONAL / FINANCIAMENTO

53535

**Despacho Normativo nº 15/2000, de 4 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 54/2000, de 04/03/2000**

Terceira alteração ao despacho normativo nº 16/97, de 3 de Abril, que normaliza a publicação dos actos na 2ª série do Diário da República.

DIÁRIO DA REPÚBLICA / PUBLICAÇÃO OFICIAL

42801

**Despacho Normativo nº 16/2000, de 11 de Março**  
**Publicado no DR IS-B, nº 60/2000, de 11/03/2000**

Aprova o regulamento do concurso para participação financeira às câmaras municipais em acções no âmbito da segurança rodoviária.

PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA / SEGURANÇA RODOVIÁRIA / AUTARQUIAS LOCAIS

43221

**Despacho Normativo nº 20/2000, de 6 de Abril**  
**Publicado no DR IS-B, nº 82/2000, de 06/04/2000**

Estabelece normas de execução, nomeadamente no que se refere ao regime de prémios, às quotas de produção e à ajuda específica a conceder aos produtores e agrupamentos de produtores no sector do tabaco em rama.

PRÉMIO À PRODUÇÃO / PRODUÇÃO AGRÍCOLA

43393

**Despacho Normativo nº 21/2000, de 20 de Abril**  
**Publicado no DR IS-B, nº 94/2000, de 20/04/2000**

Altera o Despacho Normativo nº 64/99, de 24 de Novembro (estabelece medidas relativas ao regime de apoio aos produtores de cultura arvenses).

PRODUÇÃO AGRÍCOLA / APOIO À PRODUÇÃO

43804

**Despacho Normativo nº 23-A/2000, de 10 de Maio**  
**Publicado no DR IS-B, nº 108/2000, de 10/05/2000**

Define as normas, termos e condições a que deve obedecer a alienação de imóveis a realizar através de hasta pública ou por ajuste directo.

ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS / HASTA PÚBLICA / AJUSTE DIRECTO / PATRIMÓNIO DO ESTADO



## **ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS**



## Resoluções da Assembleia da República

43935

**Resolução da Assembleia da República n.º 11/2000, de 18 de Fevereiro  
Publicado no DR IS-A n.º 41/2000, de 18/02/2000**

Constituição de uma Comissão Eventual para a Análise e a Fiscalização dos Recursos Públicos Envolvidos na Organização do EURO 2004.

COMISSÃO EVENTUAL / EURO 2004 / DESPESAS PÚBLICAS

42955

**Resolução da Assembleia da República n.º 22/2000, de 20 de Março  
Publicado no DR IS-A, n.º 67/2000, de 20/03/2000**

Constituição de uma comissão eventual de inquérito parlamentar à gestão da TAP desde o plano estratégico de saneamento económico e financeiro PESEF), bem como à organização do seu processo de privatização.

INQUÉRITO PARLAMENTAR / TAP - TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES / PLANO DE SANEAMENTO

43536

**Resolução da Assembleia da República n.º 42/2000, de 4 de Maio  
Publicado no DR IS-A, n.º 103/2000, de 04/05/2000**

Orçamento da Assembleia da República para 2000.

ORÇAMENTO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**Resolução da Assembleia da República n.º 46/2000, de 11 de Maio**  
**Publicado no DR IS-A, n.º 125/2000, de 30/05/2000**

Apreciação dos actos do Governo referentes à participação da ENI e da IBERDROLA no capital da GALP, SGPS.

GALP, SGPS / PRIVATIZAÇÃO

## Resoluções da Assembleia Legislativa Regional

52812

**Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 1/2000/A, de 24 de Janeiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 19/2000, de 24/01/2000**

Aprova o Plano Regional para 2000.

PLANO REGIONAL / AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA

53153

**Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 2/2000/A, de 11 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 35/2000, de 11/02/2000**

Aprova a Conta da Região Autónoma dos Açores referente ao ano de 1997.

AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA

53271

**Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 5/2000/A, de 19 de Fevereiro**  
**Publicado no DR IS-B, nº 42/2000, de 19/02/2000**

Recomenda ao Governo Regional que sejam estudadas e instituídas formas extraordinárias de compensar financeiramente os pescadores do atum relativamente à má safra de 1999.

PESCA / APOIO FINANCEIRO

53453

**Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 3/2000/M, de 1 Março  
Publicado no DR IS-B, nº 51/2000, de 01/03/2000**

Aprova a Conta da Região Autónoma da Madeira referente ao ano de 1997.

MADEIRA. REGIÃO AUTÓNOMA / CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA

43771

**Resolução da Assembleia Legislativa Regional nº 11/2000/A, de 18 de Maio  
Publicado no DR IS-B, nº 115/2000, de 18/05/2000**

Resolve solicitar à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas uma auditoria aos diversos serviços da administração pública regional.

AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / AUDITORIA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REGIONAL / SECÇÃO REGIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

## Resoluções do Tribunal de Contas

53223

**Resolução do Tribunal de Contas 1/99, de 14 Dezembro**  
**Publicado no DR IIS nº 40/2000, de 17/02/2000**

Aprovação do programa anual de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, da Secção Regional do Tribunal de Contas dos Açores para o ano de 2000.

AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / SECÇÃO REGIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS / PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO

52780

**Resolução do Tribunal de Contas 2/99, de 14 Dezembro**  
**Publicado no DR IIS, nº 19/2000, de 24/01/2000**

Aprovação dos programas anuais de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para o ano 2000, não accionando a possibilidade prevista na alínea a) do nº 1 do artº 38º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, não dispensando, em 2000, qualquer serviço ou organismo de fiscalização prévia. Fixa igualmente os valores anuais de receita ou despesa abaixo dos quais as entidades que prestam contas ficam dispensadas de as remeter:

- a) Escolas - 800 000 contos;
- b) Outras entidades - 250 000 contos.

MADEIRA .REGIÃO AUTÓNOMA / PLANO DE ACTIVIDADES / SECÇÃO REGIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

43706

**Instruções 1/00, de 4 Maio**  
**Publicado no DR IIS nº 112/2000, de 15/05/2000**

Instruções do Tribunal de Contas sobre inventariação das participações e das concessões do Estado e de outros entes públicos e equiparados.

INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS / INVENTÁRIO DAS PARTICIPAÇÃO DO ESTADO / SECTOR EMPRESARIAL PÚBLICO

## Decretos

53552

**Decreto n° 1-A/2000, de 1 de Março**

**Publicado no DR IS-A, n° 51/2000, de 01/03/2000**

Nomeia a comissão administrativa, com funções executivas, para a freguesia de A-dos-Cunhados, no concelho de Torres Vedras.

COMISSÃO ADMINISTRATIVA / DISSOLUÇÃO DOS ÓRGÃOS DA  
AUTARQUIA

## Despachos

43641

**Despacho 9675/2000, de 27 Abril**

**Publicado no DR IIS nº 108/2000, de 10/05/2000**

Aprovação do regulamento de organização e funcionamento da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

REGULAMENTO DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO / DIRECÇÃO GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS (DGTC)

## Tribunal Constitucional

302427

**Acórdão nº 4/2000, de 5 de Janeiro**

**Publicado no DR IS-A, nº 30/2000, de 05/02/2000**

Pronuncia-se pela inconstitucionalidade de todas as normas do decreto da Assembleia Legislativa Regional dos Açores nº 34/99, sobre apoio financeiro para o reforço da capacidade de investimento das autarquias locais da Região

AUTARQUIAS LOCAIS / CAPACIDADE DE INVESTIMENTO / APOIO FINANCEIRO

302428

**Acórdão nº 134/2000, de 29 de Fevereiro**

**Publicado no DR IS-A, nº 78/2000, de 01/04/2000**

Declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma do artigo 1º do Decreto Regulamentar Regional nº 6/93/M, de 22 de Março, (Cobrança de dívidas ao Serviço Nacional de Saúde) por violação dos artigos 234º, nº 1, e 229º, nº 1, alínea c), da Constituição, na versão da Lei Constitucional nº 1/89, de 8 de Julho

SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE / COBRANÇA DE DÍVIDAS

302429

**Acórdão nº 254/2000, de 23 de Maio**

**Publicado no DR IS-A, nº 119/2000, de 23/05/2000**

Declara inconstitucionais as normas constantes do nº 1 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 204/91, de 7 de Junho, e do nº 1 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 61/92, de 15 de Abril, na medida em que, limitando o seu âmbito a funcionários promovidos após 1 de Outubro de 1989, permitem o recebimento de remuneração superior por funcionários com menor antiguidade na categoria

ANTIGUIDADE NA CATEGORIA / REMUNERAÇÃO

---

# ARQUIVO HISTÓRICO



## O CONTROLO FINANCEIRO E OS LIVROS DE SISAS

*Por:* Judite Cavaleiro Paixão\*  
Maria Alexandra Lourenço\*\*

---

\* Directora do Arquivo e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação

\*\* Técnica Superior do Arquivo e Biblioteca/Centro de Documentação e Informação



## SUMÁRIO

1. O imposto das sisas
2. Os livros de sisas no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas
  - 2.1. Contos do Reino e Casa
  - 2.2. Erário Régio
  - 2.3. Tesouro Público e Instituições Sucessoras
3. A série factícia “Sisas”
  - 3.1. As formalidades que modelavam os actos de cobrança, arrecadação e fiscalização
    - 3.1.1. As formalidades que modelavam os actos de cobrança, arrecadação e fiscalização local
      - 3.1.1.1. Agentes intervenientes
      - 3.1.1.2. Tipologias e circuitos
    - 3.1.2. As formalidades que modelavam os actos de fiscalização sucessiva
      - 3.1.2.1. Agentes intervenientes
      - 3.1.2.2. Tipologias e circuitos



## 1. O IMPOSTO DAS SISAS

As sisas eram um imposto que incidia sobre as mercadorias que entravam em contrato de compra e venda, troca ou escambo. Actualmente são um imposto que recai sobre as transmissões a título oneroso, venda, arrematação, dação e pagamento de troca de bens imóveis.

As primeiras referências surgem no século XIV, enquanto impostos municipais destinados a financiar despesas extraordinárias dos concelhos, variando de concelho para concelho os produtos comerciáveis sobre que incidiam. Contudo, já nos séculos XII e XIII, como referem os forais dessa época e os “costumes” de muitos municípios, era comum o pagamento de encargos e imposições sobre as transações efectuadas no mercado diário local.

Se inicialmente não abrangiam todos os produtos que se poderiam comercializar, cedo se transformaram num tributo régio de primeira grandeza, recaindo sobre todas as mercadorias, excepto ouro, prata, pão cozido, cavalos e armas. O seu pagamento era feito metade pelo vendedor, metade pelo comprador.

Com D. João I transforma-se no primeiro imposto permanente e geral, não estando ninguém isento do seu pagamento.

Apesar das sucessivas queixas dos povos em cortes reclamando contra a sua cobrança, elas nunca foram atendidas devido aos grandes proventos que trazia ao Rei.

D. Sebastião manifesta, igualmente, interesse por uma melhor cobrança do imposto. Manda verificar a forma como se procede a essa cobrança, dado que acha que os artigos das sisas “andavam faltos e errados e diferentes por as transladações que deles se fizeram”, ordenando que se emendassem os ditos artigos e se reconstituíssem as faltas que neles havia.

Durante o período filipino continua a ser um imposto muito apreciado, tendo sido elevado para 25% em 1635.

Com Pombal é criado o cargo de Tesoureiro Geral das Sisas, como executor geral das suas receitas, devendo as câmaras das cabeças de comarca eleger recebedores de sisas, independentes dos almoxarifes, o que veio aumentar a eficácia da cobrança deste imposto. Esta administração manteve-se durante o período Mariano e Joanino<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Sobre esta temática refira-se, ainda:

- Os artigos das sysas destes reynos, emprimid' per autoridade e preuilegio del rey nosso senhor e taixadas a duzentos reas e [T] C - Em Lixboa: P[er] Herma de Kempos, 4 Feueiro 1512. - [1] LXIII, 2 f.
- Artiigos des sysas, imprimidos por mandado del rey nosso Senhor . - Lixboa: p[er] Germa Galharde, 12 Mayo 1542. [1] LXIII], 2 f.

Apenas, no âmbito das grandes reformas financeiras delineadas por Mouzinho da Silveira se determina, como forma de estimular o comércio e desenvolver a agricultura, que não se pague “mais sisa alguma por nenhum título, ou sobre nenhum contrato, senão de vendas ou de trocas de bens de raiz”. Assim as sisas que incidiam cumulativamente sobre todas as transacções (ou quase) elevando os preços e dificultando o comércio, foram abolidas salvo na venda e troca de bens de raiz, ficando pelo Decreto de 19 de Abril de 1832 a sisa uniformizada em todo o reino e reduzida a 5% do valor do prédio ou das diferenças de valores nas trocas e passando todo o imposto a entrar directamente nos cofres do Tesouro.

Contudo, por Lei de 2 de Outubro de 1841 a sisa do preço das vendas e da diferença de valor nas trocas de bens de raiz é elevada a 10% e fica extinta a isenção de sisa nas vendas e trocas das cavalgadas nas feiras francas da cidade de Lisboa e distrito da alfândega das Sete Casas<sup>2</sup>.

Manter-se-á até aos nossos dias como imposto incidente sobre a transmissão onerosa de bens imóveis, sendo durante largos anos denominada contribuição de registo, conjuntamente com o imposto sucessório.

- 
- Artigos das sisas . - Nouamente emendados per mandado Del Rei nosso Senhor . - Lisboa: em casa de Manuel Ioam, 1566 . - [2], 7 [1], XXXVIj, 2 f.
  - Artigos das Sisas . - novamente emendados por mandado del Rey ... . - Em Lisboa: na Officina de António Craesbeeck de Mello, 1678 . - 64 [i . é 74] p.
  - Regimento dos encabeçamentos das sisas deste Reyno, mandado imprimir pelo Conselho da Fazenda . - Lisboa: Off. Manoel Lopes Ferreyra, 1702 . - 24, 2 p.
  - Artigos das Sisas: novamente emendados por mandado de el Rey nosso Senhor. - Lisboa: Off. Manoel Lopes Ferreyra, 1702 . - 74 p.
  - [Regimento a instiuuir de novo um Tesoureiro geral das Sisas] . - [Lisboa]: na Officina de Miguel Rodrigues; [1752] . - [3] f.
  - Artigos das cizas com a emmenda do Senhor Rei D. Sebastião, e alvará declaratório do Senhor Rei D. Pedro II: regimento dos encabeçamentos e seus reportórios. - Nova ed. / à custa de Luiz de Moraes e Castro. - Lisboa: Na officina de José de Aquino Bulhoens, 1779. - [4], 377, [5] p.

<sup>2</sup> Em complemento do exposto refira-se também:

- |            |  |
|------------|--|
| 1834.02.28 | Lei para a arrecadação do imposto da sisa  |
| 1841.10.18 | Lei sobre a cobrança das sisas   |
| 1843.07.26 | Portaria mandando pôr a lanços por Comarcas o rendimento das sisas                   |
| 1849.09.11 | Edital para evitar fraudes no pagamento da sisa das compras de cavalgadas            |
| 1849.09.15 | Portaria dos mapas mensais das sisas pagas   |
| 1849.09.15 | Portaria providenciando evitar a ocultação de sisas pagas e não lançadas em receitas |

## 2. OS LIVROS DE SISAS NO ARQUIVO HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Arquivo Histórico do Tribunal de Contas é o herdeiro de um vasto conjunto documental produzido por diversas instituições com competências para a fiscalização das contas.

Estas instituições, para o desempenho das suas funções, foram herdando a documentação das antecessoras, como se constata pelos seus regimentos.

Assim, no Regimento de 30 de Agosto de 1886, art. 207º refere-se que *“O archivo do tribunal de contas comprehende, alem dos processos findos, relativos a contas anteriores e posteriores ao 1º de julho de 1859, os cartórios das diversas repartições extinctas, que n’elle foram successivamente incorporados e digam respeito a assumptos que se relacionem com os serviços a cargo do tribunal.”*

Neste regimento determina-se, igualmente a forma de tratamento documental:

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

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

Art. 215º *“Os processos findos, de contas posteriores ao 1º de julho de 1859, 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.”*

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, que regula esta última instituição, na secção XI retoma-se o estipulado no anterior regimento do Tribunal:

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

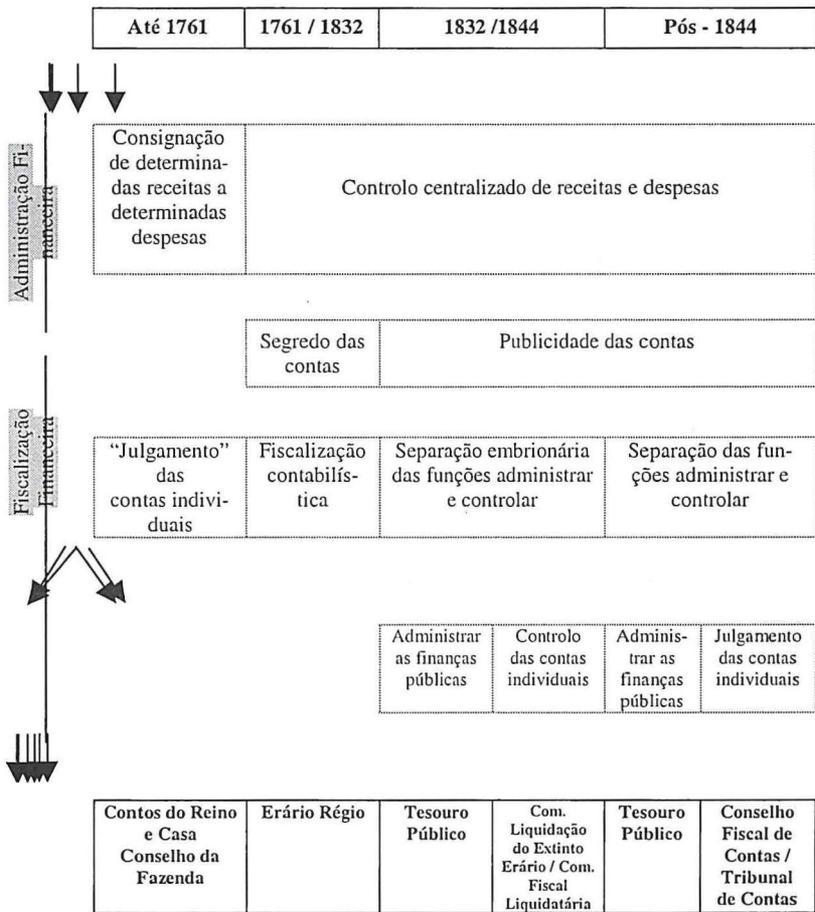
Artº 212º *“Segue-se o Arquivo do Conselho Superior de Administração Financeira do Estado, começando no processo da conta que tem o nº 1*

*e seguindo em ordem de catalogação idêntica à adoptada no artigo antecedente.*”

É manifesto no espirito do legislador a ideia de continuidade documental: a instituição herda as competências e a documentação que lhe permite exercer essas mesmas competências, conservando essa documentação na sua ordem original.

No Arquivo Histórico do Tribunal de Contas a documentação referente ao imposto das sisas consta em três fundos documentais: *Contos do Reino e Casa* (ant. 1756 – 1761), *Erário Régio* (1761-1832) e *Tesouro Público e instituições sucessoras* (1833- ).

A existência desta documentação no Arquivo Histórico reflecte, em última análise, a acção fiscalizadora que a instituição assume diferentemente ao longo deste período. Ora limitando-se a um controlo contabilístico da acção do agente administrador das receitas, ora exercendo o controlo centralizado das receitas e despesas e desta forma da acção do agente, ora efectuando o julgamento da conta do agente.





## 2.1 CONTOS DO REINO E CASA

No período que antecede a reforma da Fazenda de 1832, o Reino para efeitos de pagamento e recebimento dividia-se em almoxarifados. Contudo, havia rendimentos que não estavam sujeitos aos almoxarifados e havia almoxarifados com competência exclusiva para a cobrança de alguns impostos, como era o caso das sisas.

Durante a vigência dos Contos do Reino e Casa (instituição extinta em 1761) os livros relativos à cobranças do imposto das sisas são enviados a esta instituição para que seja fiscalizada a acção do recebedor e lhe seja concedida quitação, de acordo com a seguinte tramitação:

1. Registo de entrada da conta nos Contos do Reino e Casa. A conta era composta pelos livros da receita e pelos livros da despesa e demais comprovativos:
  - ⇒ Assento de encerramento nos livros entrados nos Contos.
2. Distribuição da conta:
  - ⇒ Relação jurada ao Conselho da Fazenda (anterior ao termo de encerramento e posteriormente trasladada para o livro da despesa, desencadeia o processo de toma para quitação de conta).
  - ⇒ Despacho do Conselho da Fazenda.
  - ⇒ Nomeação de comissão de conta pelo contador-mor.
3. Conferência e liquidação (a cargo do contador, do provedor e dos provedores das ementas):
  - verificar se todos os documentos estão devidamente organizados e autenticados.
  - conferir os documentos de despesa a fim de ser avaliado o cumprimento de preceitos legais aplicáveis.
  - liquidar a conta - confrontar os assentos de receita e de despesa com os totais apresentados:
    - ⇒ Canhenho.
    - ⇒ Encerramento de conta.
    - ⇒ Resumo de conta.
    - ⇒ Vista.
    - ⇒ Certidão.
  - regularizar a conta - solicitar esclarecimentos em caso de dúvidas (em simultâneo com a operação anterior):
    - ⇒ Conhecimentos em forma.
    - ⇒ Relações.

- ⇒ Autos de atestação.
  - elaboração de informação final de conta:
    - ⇒ Informação.
4. Decisão (intervenção do Conselho da Fazenda):
- Passagem de carta de quitação.
  - Execução de dívidas (caso a conta não estivesse quite).

Relativamente ao período de cobrança e arrecadação anterior a 1761 o Arquivo Histórico do Tribunal de Contas possui um único documento, ricamente iluminado, sobre o imposto da sisa: o *Livro de conta corrente de António Xavier Soeiro e seu irmão como Tesoureiros Gerais das Sisas do Reino e seus depósitos nos anos de 1752 a 1759*.

Desconhece-se se este livro foi produzido ainda durante a vigência dos Contos do Reino e Casa. Contudo, o facto de ser escriturado sob a forma de partidas dobradas, uma das inovações aportada pelo Erário Régio, parece-nos apontar para uma data de escrituração posterior à da arrecadação.

## 2.2 ERÁRIO RÉGIO

A documentação constante no fundo *Erário Régio* (1761-1832) reflecte a organização do próprio Erário.

As receitas cobradas e registadas localmente são enviadas ao Erário para um controlo centralizado. Aí, eram registadas na Tesouraria Mor, serviço central e coordenador, no *Livro da receita e despesa*, sendo posteriormente o seu tratamento distribuído pelas respectivas Contadorias (organizadas por áreas geográficas).

Nas Contadorias faziam-se os assentos de entradas e saídas, os quais eram transcritos por extracto no *Livro mestre*. Simultaneamente eram registados, também, nos livros auxiliares para que em qualquer momento se pudesse ter conhecimento rápido da conta líquida do crédito e débito.

No Arquivo Histórico do Tribunal de Contas existem os seguintes livros auxiliares de contas correntes relativos às sisas, subdivididos pelas respectivas Contadorias do *Erário Régio*:

- a) Contadoria Geral da Cidade de Lisboa e seu termo:
  - a. Livros de registo da receita da Mesa das Sisas das Herdades (90 livros: 1762-1833).
  - b. Livro de registo dos rendimentos da Casa das Carnes e Sisas do Pescado (1 livro: 1762-1799).
- b) Contadoria Geral da Província da Estremadura:

- a. Livro de registo das entradas das terças e sisas da Contadoria da Estremadura (1 livro: 1762-1814).
  - b. Livros de registo de rendimento das terças e sisas das Comarcas da Estremadura (3 livros: 1763-1809; 1805-1819; 1805-1831).
  - c. Livro de registo de rendimento das sisas das Comarcas da Estremadura (1 livro: 1824-1833).
  - d. Livro de registo dos rendimentos do almoxarifado das sisas de Tomar (1 livro: 1762-1827).
  - e. Livros de registo dos rendimentos do almoxarifado das sisas e imposição dos vinhos de Santarém (2 livros: 1762-1801; 1802-1828).
  - f. Livro de registo dos rendimentos do almoxarifado das sisas da Comarca de Leiria (1 livro: 1819-1825).
- c) Contadoria Geral das Províncias do Reino e Ilhas dos Açores e da Madeira:
- a. Livros de registo dos rendimentos do almoxarifado das sisas de Portalegre e Abrantes (3 livros: 1762-1807, 1808-1823, 1824-1833).
  - b. Livros de registo dos rendimentos do almoxarifado das sisas e outras rendas do reino do Algarve (4 livros: 1762-1789, 1789-1819, 1819-1824, 1824-1833).
  - c. Livro de registo das sobras das sisas das comarcas das Províncias (1 livro: 1793-1826).
  - d. Livros dos rendimentos pretéritos pertencentes ao Real Erário: quatro e meio por cento das sisas singelas e dobradas e terças do Reino (3 livros: 1735-1769, 1761, 1732-1809).
  - e. Livros dos rendimentos correntes da Alfândega do Porto: Casa dos Cinco, pescado seco, comboy, 1% em lugar de saca e obriga, portos secos, consulado, fragatas de guerra, dízimas e sisas (9 livros: 1762-1776, 1776-1790, 1788-1803, 1762-1807, 1787-1806, 1807-1817, 1817-1825, 1819-1829, 1824-1833).

### 2.3 TESOURO PÚBLICO E INSTITUIÇÕES SUCESSORAS

No Arquivo Histórico do Tribunal de Contas existe um conjunto documental constituído por 2516 Livros<sup>3</sup> de Sisas.

---

<sup>3</sup> A menção de 470 livros no *Roteiro das fontes para a história contemporânea* de Joel Serrão, Maria José Leal e Miriam Malpern Pereira, vol. 3, p. 381, não se refere ao total de unidades de instalação existentes actualmente no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas,

Foram escriturados durante o acto de cobrança pelos recebedores ou entidades competentes para essa acção, no período que medeia entre 1828 e 1859 – de acordo com o mapa abaixo exposto -, tendo sido enviados ao Tribunal de Contas e instituições que o antecederam para que a acção do exactor fosse fiscalizada.

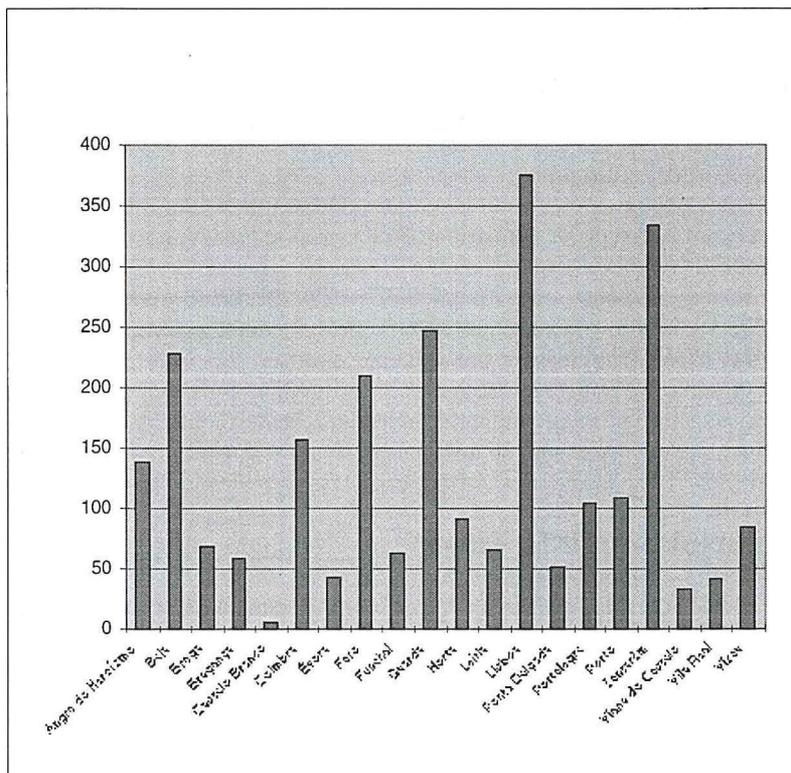
Anos de Cobrança	Total
1828-1836	1
1834-1836	1
1834-1837	1
1835-1835	3
1835-1836	36
1835-1837	8
1836-1836	10
1836-1837	15
1836-1851	1
1837-1837	8
1837-1838	16
1837-1839	1
1838-1839	24
1839-1840	31
1840-1840	1
1840-1841	55
1841-1841	5
1841-1842	45
1841-1848	1
1842-1842	1
1842-1843	131
1842-1844	1
1842-1845	1
1843-1843	21
1843-1844	183

1844-1845	149
1845-1846	138
1845-1847	1
1845-1848	1
1846-1846	2
1846-1847	146
1847-1848	127
1848-1849	108
1849-1850	139
1850-1850	2
1850-1851	142
1851-1852	121
1852-1853	127
1853-1853	1
1853-1854	136
1854-1855	132
1855-1855	1
1855-1856	126
1856-1857	106
1856-1858	1
1857-1857	2
1857-1858	105
1858-1858	1
1858-1859	101

---

certamente porque à data parte destes livros encontravam-se no Depósito Amparo, sito no Martim Moniz, num conjunto documental que aguardava tratamento arquivístico.

Estes livros de sisas distribuem-se pelos seguintes distritos:



Distrito	Total
Angra do Heroísmo	138
Beja	229
Braga	69
Bragança	58
Castelo Branco	6
Coimbra	157
Évora	43
Faro	216
Funchal	63
Guarda	247

Horta	90
Leiria	66
Lisboa	376
Ponta Delgada	52
Portalegre	105
Porto	108
Santarém	334
Viana do Castelo	33
Vila Real	41
Viseu	85

Foram destacados, pressupostamente, cerca dos anos 50, do conjunto a que originariamente pertenciam – os apensos das contas dos responsáveis pela Administração da Fazenda – tendo-se constituído uma série factícia.

Subverteu-se o princípio básico da ordem original, subjacente à organização dos arquivos, confundindo-se o motivo da sua criação na origem, enquanto instrumento de registo do imposto das sisas pelos recebedores, com o motivo da sua existência no Tribunal de Contas e organismos antecessores, isto é, a fiscalização do exactor.

Estes documentos constituem, entre outras fontes, um importante elemento para o estudo da redistribuição da propriedade, fruto do *volte face* liberal.

Não esqueçamos que o confisco de bens decretado durante a guerra civil de 1832-34 e conseqüente leilão de propriedades, assim como a extinção das ordens religiosas e conseqüente confisco das suas propriedades, bem como a decisão de colocar em hasta pública bens que pertenciam à coroa, possibilitaram que milhares de hectares de terra mudassem de mãos, conduzindo ao surgimento de uma burguesia terra-tenente.

### 3. A SÉRIE FACTÍCIA “SISAS”

Como referido, os livros de sisas eram documentos de registo da cobrança efectuada pelos recebedores.

Esta acção de cobrança e arrecadação dos impostos e rendimentos públicos era acompanhada e fiscalizada numa primeira fase ao nível concelhio, posteriormente ao nível distrital e por último ao nível central.

No período que medeia a implementação do liberalismo e a sua consolidação assiste-se à criação em paralelo de:

- uma contabilidade administrativa, que estabelece, regula e legaliza, por meio de escriturações oficiais, todos os factos concernentes à arrecadação e aplicação dos rendimentos e demais recursos do estado;
- uma contabilidade judiciária, que fixa, por meios de sentenças, a responsabilidade individual de todos os gestores de dinheiros públicos e fiscaliza por meio de declarações autênticas toda a receita e despesa efectuada.

Os livros de sisas constituíam não só documentos de registo do imposto, mas eram também, elementos comprovativos da acção das entidades que ao longo da complexa cadeia de responsabilização pela gestão de dinheiros públicos exerceram essas funções. Atestam a acção do recebedor (cobrador do imposto), do tesoureiro (responsável pela guarda das verbas

provenientes da cobrança de impostos), do recebedor geral/recebedor de distrito/contador do distrito (responsável da fazenda pela arrecadação a nível distrital), do administrador geral/governador civil (responsável administrativo pela fiscalização da cobrança e pela repartição da fazenda do distrito), do delegado do tesouro (responsável da fazenda pela arrecadação e fiscalização da cobrança a nível distrital).

Neste capítulo procura-se descrever as formalidades, tipologias e circuitos que modelavam os actos de arrecadação e de fiscalização, a nível local e central.

### **3.1 AS FORMALIDADES QUE MODELAVAM OS ACTOS DE COBRANÇA, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO**

Neste período, conturbado politicamente, as reformas na contabilidade pública sucedem-se, sem se imporem eficazmente. O déficit do país é grande e é necessário combatê-lo: aumentam-se os impostos, alteram-se os métodos de cobrança e de fiscalização.

No âmbito destas sucessivas reformas debate-se um sistema político que rompe com o passado e procura implementar uma nova actuação: ao segredo de actuação, próprio de um poder único, opõe-se o modelo da representatividade, em que impera a publicidade dos actos.

O Governo, através da publicação do orçamento e da conta da administração do Estado, informa se as contribuições são integralmente arrecadadas e se o seu produto tem a aplicação que lhe é destinado. Importa, assim, obter o melhor sistema de arrecadação e de fiscalização, quer a nível local, quer a nível central.

#### **3.1.1 AS FORMALIDADES QUE MODELAVAM OS ACTOS DE COBRANÇA, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO LOCAL**

##### **3.1.1.1 AGENTES INTERVENIENTES**

O desempenho das funções de cobrança, arrecadação e fiscalização dos impostos e rendimentos públicos vai sendo cometido a diferentes entidades ao longo do período em análise – de acordo com a legislação em vigor<sup>4</sup> -,

---

<sup>4</sup> No termo de abertura dos livros inventariados, de uma forma genérica, é referenciado o diploma legal que regula a cobrança e a escrituração da receita, nomeadamente:

coexistindo duas estruturas de actuação: a fiscal e a administrativa, quer a nível concelhio quer ao nível distrital. À primeira são atribuídas competên-

DIPLOMAS REFERENCIADOS NO TERMO DE ABERTURA	
1834.07.31	Instruções - escrituração dos recebedores gerais e delegados feita por partidas dobradas. Além do livro mestre e diário, terão todos os mais livros auxiliares. Incumbe aos mesmos recebedores fiscalizar a contabilidade dos delegados e recebedores particulares da sua comarca.
1836.05.20	Instruções – alteração dos modelos das Instruções de 1834.07.31; estabelecem-se diferentes declarações para harmonizar com as Instruções de 1835.12.02 as comunicações que os recebedores e tesoureiros devem fazer ao tesouro das entradas e saídas de fundos.
1837.01.18	Instruções regulamentares do Tesouro Público – determina-se que a cobrança dos rendimentos eventuais pertencentes à Fazenda Pública se façam por Concelhos, entrando o seu produto nos cofres das recebedorias. Determina-se, igualmente, os rendimentos considerados como receita eventual.
1837.11.16	Portaria da Junta do Crédito Público.
1839.05.04	Portaria – adiamento à Portaria de 1837.01.18 relativamente à escrituração das multas ou condenações pagas por omissão ou comissão. Escrituração na conta Multas Judiciais, sob a coluna denominada “Multas Diversas” no livro da receita eventual.
1840.03.05	Instruções adicionais às de 18.01.1837 em que se regula a reunião do Administrador e do Recebedor de Concelho para a arrecadação dos rendimentos (art. 1º) e se determina os rendimentos que deverão ser considerados como receita eventual da competência do Tesouro Público (art. 2º).
1841.11.16	Portaria da Junta do Crédito Público.
1842.12.12	Decreto determinando que haja uma maior simplicidade e clareza nos métodos que se adoptarem na escrituração a cargo das Repartições de Fazenda dos Distritos, para que estas, como auxiliares da contabilidade central do Tesouro e dos diferentes ministérios, possam regularmente fornecer os elementos necessários.
1843.02.08	Instruções para a administração, arrecadação e contabilidade dos rendimentos públicos dos distritos feitos em conformidade com o Decreto de 1842.12.12 Objectivo: Conferir ao serviço da contabilidade do Tesouro um sistema metódico, uniforme e regular, que contribua para o aperfeiçoamento e boa ordem do mesmo serviço e facilite a prontificação, nas épocas competentes, dos orçamentos e contas públicas.
1844.09.18	Instruções do Tesouro Público para cumprimento do Decreto de 1844.08.16 relativamente à extinção das Recebedorias de Concelho nas capitais dos distritos administrativos do Reino e Ilhas Adjacentes.
1844.12.12	Decreto determinando a cobrança de 5% adicionais a todas as contribuições públicas.
1848.05.23	Carta de Lei sobre a venda dos bens nacionais e remissão de foros, censos e pensões na posse e Administração da Fazenda.
1850.01.28	Regulamento da Administração da Fazenda Pública nos distritos administrativos do Reino e Ilhas Adjacentes.

cias essencialmente na área da cobrança e arrecadação, sendo as de âmbito fiscalizador atribuídas essencialmente à autoridade administrativa, até 1849.

AUTORIDADE FISCAL				
DATA	CONCELHO		DISTRITO	
1832	Recebedor Particular	(cobrança e arrecadação)	Recebedor Geral (Província) Delegado (Comarca)	(arrecadação centralizada)
1835	Recebedor	(cobrança e arrecadação)	Recebedor do Distrito	(arrecadação centralizada)
1836	Recebedor do Concelho	(cobrança e arrecadação)	Contador da Fazenda	(arrecadação centralizada)
1842	Recebedor do Concelho	(cobrança )	Tesoureiro Pa-gador	(arrecadação - cofre do distrito)
1849	Recebedor do Concelho Escrivão da Fazenda	(cobrança )  (fiscalização da Fazenda Pública)	Tesoureiro Pa-gador Delegado do Tesouro	(arrecadação - cofre do distrito)  (d direcção e fiscalização da Fazenda)

AUTORIDADE ADMINISTRATIVA <sup>5</sup>		
DATA	CONCELHO	DISTRITO
1835	Administrador do Concelho	Administrador Geral
1842	Administrador do Concelho  Escrivão da Administração do Concelho  (fiscalização do Recebedor sob imediata inspecção do Administrador do Concelho)	Governador Civil

<sup>5</sup> Com poderes executivos ao nível fiscal

Na sequência da reorganização financeira iniciada por Mouzinho da Silveira<sup>6</sup> são instituídas, pelo Decreto de 16 de Maio de 1832, as figuras do **Recebedor Geral** e do seu Delegado. O primeiro tinha por função centralizar a arrecadação de toda a receita e o pagamento de toda a despesa da Província, escriturar os rendimentos e enviar as respectivas cópias ao Tesouro Público<sup>7</sup>. Ao Delegado do Recebedor Geral competia fiscalizar os Recebedores Particulares<sup>8</sup> ao nível da Comarca.

Com este sistema pretendia-se centralizar as responsabilidades em entidades únicas, de acordo com as divisões administrativas-financeiras do Reino.

Pelas Instruções de 31 de Julho de 1834 reafirmam-se as competências do Recebedor Geral<sup>9</sup>: competia-lhe fiscalizar a contabilidade e responsabilidade dos delegados e recebedores particulares, exigindo, se necessário a apresentação de quaisquer documentos; verificar as existências das caixas e fazer todos os exames que julgasse necessários.

A legislação ulterior vem introduzir alguns cambiantes neste sistema, por Decreto de 28 de Julho de 1835, o Recebedor Geral é substituído por um **Recebedor de Distrito**, com as mesmas competências.

---

<sup>6</sup> Mouzinho da Silveira aquando da constituição do governo liberal de D. Pedro nos Açores inicia uma intensa acção.

No âmbito desta acção legislativa destaca-se a extinção do Erário Régio e a criação do Tribunal do Tesouro Público.

<sup>7</sup> Competia aos Recebedores Gerais articular a acção dos Recebedores Particulares com o Tesouro Público. A produção documental e respectiva tramitação reflecte esta ligação.

Assim, nos termos do Título VII, art.16º determina-se que os recebedores gerais tenham um livro (...) e nele lancem, com a devida separação, os rendimentos de cada contribuição (...) da escrituração de cada ano, do qual mandariam cópia para o Tribunal do Tesouro.

Ainda, de acordo com o Título VII, art.17º os Recebedores Gerais teriam dois livros da receita e despesa anual, os quais seriam escriturados ao mesmo tempo : um deles seria remetido ao Tribunal do Tesouro no fim de Setembro de cada ano (...) Teriam mais para o seu serviço os livros parciais e auxiliares necessários (...).

Estes livros, em conformidade com o Título VII, art.25º, seriam enviados pelo Tribunal do Tesouro, rubricados por um Conselheiro. Os demais livros da Recebedoria seriam mandados fazer e rubricar pelos Recebedores Gerais.

<sup>8</sup> Nomeados pelos Recebedores Gerais para os locais onde existissem Câmaras.

<sup>9</sup> Segundo este diploma:

- Os Recebedores Gerais, à vista de róis, que lhes seriam enviados pelo Tesouro, fariam cobrar todas as rendas (art. 27º).
- A escrituração dos Recebedores Gerais e Delegados seria feita por partidas dobradas, segundo os modelos de livro mestre, diário e mais livros auxiliares (Art.30º). [Adopta-se, uma vez mais, o sistema contabilístico implantado pelo Erário Régio]
- Os Delegados reenviariam ao Recebedor Geral tabelas em duplicado e o Recebedor Geral à vista delas formaria a tabela geral da Recebedoria, que imediatamente enviaria ao Tesouro Público (art. 39º).

O sistema de arrecadação da Fazenda harmonizava-se com a divisão administrativa do Reino: a administração da fazenda passa a processar-se por distritos.<sup>10</sup>

Ainda, no âmbito das reformas administrativas determina-se pelo Decreto de 18 de Julho de 1835 as competências fiscais do Administrador do Concelho. Assim pelo art. 1º compete-lhe: “*A execução das ordens, instruções e regulamentos que lhe forem transmitidos pelo Governador Civil*” (...) e pelo art. 6º “*A fiscalização sobre os lançamentos e cobranças das Contribuições directas*”.

Com a restauração da Constituição Política da Monarquia de 1822 – na sequência do golpe setembrista – em execução do disposto no seu Título 6º, Capítulo 3º, é decretado, em 12 de Setembro de 1836<sup>11</sup>, que em lugar dos Recebedores de Distrito e com as mesmas atribuições haja um **Contador da Fazenda** em cada um dos dezassete distritos administrativos.

Os Recebedores passavam a relacionar-se directamente com os Contadores, dando o produto dos rendimentos, por si cobrados, entrada no cofre da recebedoria do concelho.

A relação de dependência dos Recebedores relativamente aos Contadores da Fazenda é reafirmada pela Portaria de 2 Abril de 1839 “*em aditamento à Portaria de 13 de Fevereiro último (...) se expediu aos diversos Contadores da Fazenda dos Districtos do Reino, ordenando-lhes que vedassem aos seus Recebedores o acceitarem quaesquer Authoridades, que não fossem os mesmos Contadores*”.

Por sua vez, o Código Administrativo Português de 31 de Dezembro de 1836, art. 6º, vem determinar a existência em cada distrito de um magistrado administrativo com a denominação de **Administrador Geral** (substituído no seu impedimento ou falta pelo Secretário Geral) e em cada concelho de um **Administrador de Concelho**.

Este diploma determina como competências, na área da fiscalização, do administrador geral, art. 106º, “*Promover e fiscalizar a arrecadação da decima e mais impostos pela forma que se acha determinada nas leis, decretos e instruções publicadas pelo Governo (...)*” e do administrador do concelho, art. 124º, “*A fiscalização sobre os lançamentos e cobrança das contribuições directas e indirectas*”.

---

<sup>10</sup> O Decreto n.º 65, de 28 de Junho de 1833, havia estabelecido a divisão do território em Províncias, Câmaras e Concelhos, relativamente à área administrativa e fazendária; e em Províncias, formando Distritos, Comarcas, Concelhos e Freguesias relativamente à área judicial.

Posteriormente, esta divisão é alterada, passando o Reino a ser constituído por 17 distritos.

<sup>11</sup> Na sequência da restauração da Constituição de 1822 o Tribunal do Tesouro Público, estabelecido de harmonia com a Carta Constitucional é extinto.

Considerando que não se estava a alcançar a necessária eficiência fiscal, por Decreto de 12 de Dezembro de 1842 remodela-se o sistema de arrecadação das contribuições e rendas públicas<sup>12</sup>, extinguindo as Contadurias da Fazenda e suas Recebedorias por se considerar que “*não corresponde aos fins da sua criação, nem tão pouco proporciona ao Tesouro Público os meios de sobre elas exercer uma fiscalização imediata e eficaz*”.

Incumbe-se a Recebedores nomeados e afiançados, com aprovação do Tribunal do Tesouro<sup>13</sup>, a cobrança das contribuições públicas de cada concelho ou bairro, fiscalizados, debaixo da imediata inspecção do respectivo Administrador, por um dos Escrivães a seu cargo<sup>14</sup>. Estes Recebedores ficam responsáveis pelos dinheiros que arrecadarem, até que se verifique a sua efectiva entrega a um **Tesoureiro Geral** nomeado pelo Governo que residiria na capital de distrito e serviria conjuntamente de Pagador das despesas dos diferentes Ministérios<sup>15</sup>.

A **Repartição de Fazenda do Governo Civil** passava a ter a seu cargo a contabilidade da arrecadação e aplicação dos rendimentos públicos do distrito, a fiscalização de todos os actos e expediente do Tesoureiro Pagador do mesmo distrito, e por intervenção dos Escrivães da Fazenda dos Concelhos ou Bairros, os dos respectivos Recebedores. O Governo Civil superintendia finalmente todo este serviço, e correspondia-se com o Governo pelos diferentes Ministérios e Tesouro Público, sobre tudo quanto era relativo ao processo de execução do mesmo serviço<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Em Fevereiro de 1842 Costa Cabral, após ter proclamado no Porto a Carta Constitucional de 1826, toma posse como ministro do reino.

Em 15 de Abril de 1842 é publicado o Decreto que restabelece o Tribunal do Tesouro. Pelo art. 5º eram atribuídos ao Tribunal do Tesouro Público a administração, arrecadação e contabilidade da Fazenda Pública.

<sup>13</sup> Art. 3º *Haverá em cada Concelho ou Bairro um Recebedor das contribuições e rendas públicas, nomeado pelo Tribunal do Tesouro, sob proposta do Governador Civil.*

<sup>14</sup> Art. 6º *Os Administradores dos Concelhos ou Bairros são os agentes imediatos dos Governadores Civis, em tudo quanto pertence à acção fiscal administrativa da Fazenda Pública, e exercem esta parte das suas atribuições por intervenção de um dos Escrivães a seu cargo.*

<sup>15</sup> Art. 1º *Em cada Distrito Administrativo do Reino haverá um Cofre Central onde entrarão todos os rendimentos públicos arrecadados no mesmo distrito (...)*

Art. 2º *Os Cofres Centrais dos Distritos serão estabelecidos com a devida segurança no mesmo local onde estiver a Secretaria do Governo Civil e terão um Tesoureiro pagador nomeado pelo Governo (...)*

<sup>16</sup> Art. 5º *A fiscalização da cobrança dos Impostos e rendimentos públicos, e a aplicação do seu produto ás despesas dos diversos Ministérios é incumbida aos Governadores Civis dos Distritos para a executarem pela Repartição de Fazenda do Governo Civil por uma contabilidade especial e independente, cuja direcção estará a cargo de um Delegado do Tesouro, nomeado pelo Governo e escolhido entre os Empregados de Fazenda que possuírem os necessários conhecimentos, aptidão e probidade para o bom desempenho desta incumbência.*

Com o objectivo de viabilizar uma rápida transição dos funcionários ordenou-se pela a Portaria de 17 de Dezembro de 1842 que os Contadores da Fazenda, e seus Recebedores ficassem exercendo os lugares novamente criados de Tesoureiro Pagador e de Recebedores dos Concelhos ou Bairros, uma vez que prestassem fiança idónea, perante o Tribunal do Tesouro Público.

Publica-se, igualmente, a Portaria de 23 de Dezembro de 1842 com as Instruções regulamentares relativas à transição das extintas Contadorias de Fazenda e suas Recebedorias para o novo sistema de arrecadação e fiscalização prescrito pelo Decreto de 12 de Dezembro de 1842.<sup>17</sup>

Apesar das diligências para pôr termo às recebedorias de concelho, estas apenas, são extintas em 1844 (Portaria de 16 de Agosto de 1844)<sup>18</sup>, remetendo-se aos governos civis as suas funções por Portaria de 23 de Setembro de 1844 e regulamentando-se a sua transição pelas Instruções de 18 de Setembro de 1844<sup>19</sup>:

Art. 1º - (...) entrega nas Repartições de Fazenda dos Governos Civis de todos os livros, tabelas e documentos de cobrança ou de despesa; bem como dos que relativamente à fiscalização da mesma cobrança e despesa possuem os Administradores dos respectivos Concelhos.

Art. 2º Esta entrega será feita pelo ex - Recebedor do Concelho, na presença do Governador Civil do Distrito, do Delegado do Tesouro, do Tesoureiro Pagador e do Administrador do Concelhos, lavrando-se competente auto (...)

Art. 6º A cobrança e arrecadação dos impostos e rendimentos públicos ficará desde o sobredito dia 1º de Outubro próximo em diante a cargo dos Tesoueiros Pagadores dos Distritos, em quanto ela se poder realizar à boca dos Cofres Centrais nos prazos que as leis para esse fim estabelecem e findos esses prazos será exercida pelos Cobradores a que se refere o Decreto de 16 de Agosto de 1844, competindo num e noutro caso aos Delegados do Tesouro, a superintendência fiscal desta arrecadação, nos precisos termos em que se achava cometida aos Administradores dos Concelhos e seus Escrivães, pelas Instruções Regulamentares de 8 de Fevereiro de 1843.

---

<sup>17</sup> Realce-se o artigo 10º no qual se estipula que o recebedor entregará na sobredita administração do Concelho ou Bairro, de que cobrará recibo, os livros de receita eventual findos no dia da transição para que devidamente examinados e confrontados na mesma Administração, sejam por esta remetidos à Repartição do Governo Civil, onde serão arquivados (...).

Estes livros serão de especial importância para as Comissões Distritais criadas para a fiscalização das Contas, subordinadas à Comissão Distrital. Cf. 3.1.2.1

<sup>18</sup> Art. 4º São suprimidas as Recebedorias Particulares nas Capitais de Distrito. Os pagamentos das contribuições e impostos far-se-á directamente nos Cofres Centrais do mesmo Distrito.

As Recebedorias Particulares são substituídas por Cobradores, obrigados a entregar diariamente no respectivo Cofre Central o produto da arrecadação que fizeram.

<sup>19</sup> É igualmente estabelecida a Direcção Geral da Contabilidade do Estado e o Conselho Fiscal de Contas.

*A cobrança dos rendimentos eventuais efectuar-se-á porém pelo método estabelecido para a arrecadação de tais rendimentos, nas Cidades de Lisboa e Porto, pelos art. 29º e 31º das citadas Instruções de 8 de Fevereiro de 1843.*

Art. 13º *As Administrações dos Concelhos pertencentes às Capitais de Distrito continuaram a processar os documentos de receita do mesmo modo que o praticavam até agora; devendo porém a sua entrega realizar-se na Repartição do Governo Civil (...).*

Pelo Decreto de 10 de Novembro de 1849<sup>20</sup> altera-se a estrutura de arrecadação e de fiscalização da fazenda.

São criadas as **Escrivanias Privativas da Fazenda**, com o objectivo de libertar os Administradores do Concelho, sobrecarregados pelo trabalho administrativo, da acção fiscalizadora sobre os recebedores, que aliás se vinha revelando ineficaz.

As Repartições de Fazenda nos Distritos passam para a imediata dependência das repartições superiores do Ministério da Fazenda e confere-se ao Delegado do Tesouro a necessária autorização para dirigir sob sua imediata responsabilidade todos os actos da administração da fazenda nos distritos. Os Escrivães da Fazenda tornam-se, deste modo, agentes do Delegado a nível do Concelho.

Estabelece-se, assim, um centro de direcção e fiscalização da Fazenda Pública em cada distrito, debaixo da responsabilidade do **Delegado do Tesouro**.

Contudo, não se estabelece a centralização da arrecadação dos rendimentos do Estado ao nível do distrito, sob responsabilidade de um exactor único; contrariamente ao que já havia sido intentado noutros períodos, nomeadamente com os Recebedores Gerais, os Recebedores de Distrito e os Contadores da Fazenda. Mantêm-se os Recebedores de Concelho, fraccionando-se a responsabilidade em vários exactores o que possibilita o exacto conhecimento do estado de gerência dos dinheiros públicos em cada Concelho.

Restabelece, ainda, as Recebedorias Particulares nas capitais de distrito que haviam sido anexadas às Repartições de Fazenda por Decreto de 16 de Agosto de 1844.

Denota-se uma maior separação e autonomização relativamente à estrutura fiscal administrativa, remetendo para o Governador Civil e para o Administrador do Concelho uma actuação tutelar, menos executiva, e dando poderes efectivos ao Delegado do Tesouro e seus agentes ao nível do Concelho. Impõe-se, progressivamente, uma estrutura fiscal autónoma ao nível da administração local.

---

<sup>20</sup> A 11 de Novembro de 1849 é instituído o Tribunal de Contas

### 3.1.1.2 TIPOLOGIAS E CIRCUITOS

A cobrança das sisas, enquanto receita eventual, diferencia-se dos rendimentos não eventuais cujo cobrança era determinada pelas Repartições da Fazenda que remetiam às Administrações dos Concelhos ou instituições equiparadas, de acordo com a legislação em vigor, os elementos de receita para servirem de base ao recebimento dos rendimentos<sup>21</sup>.

A escrituração do imposto de sisa efectuava-se em livros organizados por anos económicos que, consoante as épocas, eram produzidos especificamente para o registo deste imposto ou em associação com outros impostos ou rendimentos.

A produção destes livros de registo de receita eventual obedecia às seguintes formalidades:

- a) O modelo do livro era elaborado pela entidade responsável a nível distrital, tendo oscilado entre autoridade da fazenda e autoridade administrativa, que executava, igualmente o termo de abertura<sup>22</sup> e de encerramento, validando a cobrança a efectuar. A partir dos livros de sisas foi possível recolher os dados presentes no seguinte mapa.

---

<sup>21</sup> De acordo com o Decreto de 16 de Maio de 1832, Título IV, art. 9º o Tribunal do Tesouro Público remeteria para todas as arrecadações da Fazenda modelos de escrituração e de expediente de todos os negócios de Fazenda, de forma que fossem perfeitamente iguais (...) Os modelos remetidos seriam impressos (...)

<sup>22</sup> Pelo Decreto de 16 de Maio de 1832 compete ao Recebedor Geral o controlo dos livros de escrituração dos Recebedores, numerando-os e rubricando-os.

Segundo as Instruções de 18 de Janeiro de 1837 o Contador da Fazenda do Distrito deveria enviar ao Recebedor todos os anos económicos um livro numerado e rubricado para a escrituração dos rendimentos.

Pelas Instruções de 8 de Fevereiro de 1843, art.16º, determina-se que em cada Governo Civil se proceda à formação de tantos livros em duplicado, quantos forem os Concelhos ou Bairros de que se compuser o Distrito, os quais seriam escriturados em forma de mapa.

Entidades responsáveis pela elaboração do termo de abertura dos livros :

Anos Registro da Cobrança	Recebe- dor do Distrito	Recebe- dor Geral da Província	Contador do Distrito	Contador da Fazenda	Adminis- trador do Concelho	Gover- nador Civil	Delegado do Tesouro	Tesourei- ro Pagador	Clavi- culário	Secretário Geral
1834-1837	1									
1835-1835	3									
1835-1836	28	1	4		1					
1835-1837	4	5								
1836-1836	9									
1836-1837	6	2	2	4						
1837-1837				7						
1837-1838				15						
1837-1839				1						
1838-1839				19						
1839-1840				31						
1840-1840				1						
1840-1841				47	1					
1841-1841				3						
1841-1842				45						
1842-1843				35	8	72	8	2		
1843-1843					3	15		2		
1843-1844					4	54	60	45	2	
1844-1845					7	34	63	34	2	
1845-1846						30	51	47	1	
1846-1846							1	1		
1846-1847					2	41	54	45		
1847-1848						36	64	25		
1848-1849						33	70	2		2
1849-1850					1	21	80	26		
1850-1850							2			
1850-1851							107	16		
1851-1852							97	4		
1852-1853							92	14		
1853-1854							111	2		
1854-1855							94	14		
1855-1856					3		102			
1856-1857							100	5		
1857-1857							2			
1857-1858							106			
1858-1858							1			
1858-1859							95	5		

- b) À medida que era efectuado o pagamento pelos contribuintes registavam-se as verbas cobradas (registo cronológico, diário e individualizado).
- c) No final de cada mês o recebedor e o administrador do concelho, posteriormente também o escrivão da fazenda, procediam ao encerramento mensal (data e assinatura). Apesar do disposto na legislação, a análise dos livros de sisas permitiu-nos detectar 26 agrupamentos possíveis de entidades responsáveis pelo encerramento mensal:

ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELO ENCERRAMENTO MENSAL
Escrivão da Fazenda, Tesoureiro das Sisas, Juiz de Fora
Recebedor Particular
Administrador do Concelho, Recebedor Particular
Recebedor
Recebedor das Sisas
Administrador do Concelho, Recebedor do Concelho
Administrador
Administrador do Concelho, Delegado do Recebedor, Recebedor
Administrador do Julgado, Recebedor do Julgado
Administrador do Concelho, Escrivão da Fazenda, Recebedor do Concelho
Recebedor do Concelho, Escrivão da Fazenda
Escrivão da Fazenda
Administrador do Concelho, Escrivão da Administração, Recebedor do Concelho
Delegado do Tesouro, Recebedor
Administrador do Concelho, Escrivão da Fazenda
Escrivão da Administração, Recebedor
Administrador do Concelho, Secretário, Recebedor do Concelho
Delegado do Tesouro, Tesoureiro Pagador
Delegado do Tesouro
Administrador do Concelho, Recebedor do Concelho, Delegado do Tesouro, Escrivão da Receita, Tesoureiro Pagador
Delegado do Tesouro, Tesoureiro Pagador, Escrivão da Receita Eventual
Tesoureiro da Fazenda, Delegado da Fazenda
Tesoureiro Pagador; Delegado do Tesouro, Escrivão da Fazenda
Escrivão da Receita
Tesoureiro Pagador
Delegado do Tesouro, Recebedor do Concelho, Escrivão da Fazenda

O **Recebedor**<sup>23</sup> na posse do livro para a escrituração da cobrança efectua-va:

1. A cobrança dos impostos, por Concelhos, à boca do Cofre, em local designado de comum acordo com o administrador do concelho.
2. Escriturava as cobranças (verbas provenientes dos impostos) produzindo:
  - 2.1 Livros de escrituração<sup>24</sup>;
  - 2.2 Conta ou declaração mensal (registo mensal).
3. Passava os recibos fornecidos pelos contadores do distrito ou governadores civis, de acordo com o período em que têm esta competência, assinados pelo administrador do concelho.
4. Remetia os recibos da cobrança (metade do talão), comprovativos do pagamento efectuado pelos contribuintes, à Administração do Concelho.
5. Entregava o dinheiro proveniente das cobranças no cofre central do distrito, sob direcção de um Tesoureiro Pagador, visado pelo Delegado do Tesouro (Instruções de 8 de Fevereiro de 1843).

O **Tesoureiro Pagador** efectuava:

1. Tabela das cobranças realizadas, que entregava ao Administrador do Concelho.
2. Guia de entrega do produto da cobrança diariamente remetido ao cofre central do distrito

Nesta sequência o **Administrador do Concelho**<sup>25</sup>:

1. Fiscalizava a escrituração do recebedor
2. Examinava mensalmente o estado das contas da responsabilidade dos recebedores
3. Elaborava uma relação de todos os recibos que assinava, a qual depois de conferida com o livro de escrituração do Recebedor e por ele também assinado, era enviada ao Administrador Geral do Distrito / Governador Civil. Estes, por sua vez, remetiam-nas ao Tesouro Público (Instruções de 18 de Janeiro de 1837)

---

<sup>23</sup> O encarregado da cobrança dos rendimentos públicos era nomeado pela Fazenda sob proposta do Recebedor Geral (1832), do Contador da Fazenda (1837), do Delegado do Tesouro (1849).

<sup>24</sup> Pelas Instruções de 8 de Fevereiro de 1843 a escrituração da receita é incumbida a um Escrivão, passando o Recebedor a assinar o encerramento mensal.

<sup>25</sup> No período inicial do liberalismo o recebedor é fiscalizado directamente pelo Delegado do Recebedor Geral.

Parte das funções desempenhadas pelo Administrador do Concelho serão atribuídas em 1849 ao Escrivão da Fazenda.

4. Elaborava as tabelas demonstrativas da receita efectuada e remetia-as, juntamente com a conta mensal do Recebedor, à autoridade distrital.

Na **Recebedoria Geral / Recebedoria do Distrito / Contadoria da Fazenda / Repartição da Fazenda do Governo Civil**, segundo o período a que nos estamos a referir:

1. Executava-se a contabilidade central administrativa do distrito, relativamente à arrecadação e aplicação dos rendimentos públicos.
2. Fiscalizava-se os actos das Administrações de Concelho, dos Recebedores e dos Tesoureiros Pagadores (cobrança dos rendimentos públicos e a entrega e aplicação do seu produto).
3. Executavam as tabelas e documentos justificativos da gerência dos Recebedores e remetiam-nos ao Tesouro Público.

Como referido, a série *sisas*, constituída artificialmente, contempla os livros relativos à escrituração da cobrança da sisa e outros livros que abarcam a cobrança deste imposto, designadamente: livros de sisas e adicionais; livros de sisas e selos; livros de sisas, selos e multas; livros de sisas, selos e licenças de barcos de pesca; livros de selos; livros de sisas, selos e receita eventual; livros de receita eventual; livros de rendimentos de cobrança e ainda livros de dívidas relacionadas <sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Nomeadamente:

Título	Total
Arrecadação das dividas relaxadas do juízo contencioso	1
Livro da conta do recebedor do concelho em documentos de cobrança, impressos selados e receita eventual	2
Livro de débito e crédito	4
Livro de dívidas relacionadas	1
Livro de escrituração da conta corrente	1
Livro de papéis de crédito	1
Livro de receita eventual	266
Livro de receitas eventuais da 1ª Repartição do Tesouro Público	3
Livro de rendimentos de cobrança	1
Livro de rendimentos de selos avulsos e de conhecimentos	3
Livro de rendimentos eventuais e de selos	3
Livro de selos	8
Livro de selos de diplomas e de mais papéis de rendimentos	1
Livro de selos, sisas e 5% adicionais	1

Os livros constituintes deste conjunto documental não se limitam ao registo da cobrança do imposto das sisas, abrangem, igualmente, o registo de outras receitas, nomeadamente:

- adicionais de 5% a todas as contribuições<sup>27</sup> (período de 1844 a 1849)
- amortização das notas do Banco de Lisboa<sup>28</sup> (período de 1848 a 1859)
- apropriação de capitais e outros objectos (período de 1840 a 1859)
- barcos de pesca (período de 1837 a 1842)
- capitais distratados<sup>29</sup> (período de 1840 a 1843)
- comendas vagas (período de 1843-44 e 1846-47)
- décima de ordenados e estabelecimentos pios (período de 1851 a 1859)
- direitos de mercês<sup>30</sup> (período de 1843 a 1859)

Livro de sisas	1743
Livro de sisas e 5% adicionais	79
Livro de sisas e de barcos de pesca	6
Livro de sisas e de outros impostos	16
Livro de sisas e receita eventual	1
Livro de sisas e selos	253
Livro de sisas e selos de verba	24
Livro de sisas, selos e licenças de barcos de pesca	3
Livro de sisas, selos e multas	2
Livro de sisas, selos e outros	80
Livro de sisas, selos e receita eventual	12
Livro para nele se debitar e creditar o actual recebedor	2

<sup>27</sup> Por Lei de 12 de Dezembro de 1844 todas as contribuições públicas contempladas na receita geral do Estado são adicionadas com 5% da sua importância.

<sup>28</sup> Por Carta de Lei de 13 de Julho de 1848 ordena-se que se pague o imposto de 10%, pago em Notas do Banco de Lisboa, adicional a todos os pagamentos do Estado aplicado à amortização das ditas notas. Novamente regulado por Lei de 25 de Junho de 1849.

<sup>29</sup> Portaria de 13 de Setembro de 1836, revogada por Portaria de 5 de Julho de 1839 em que se determina que a partir de 1 de Agosto as quantias provenientes de capitais distratados, de laudémios e de quaisquer outros rendimentos de bens nacionais de que, por não terem vencimento em épocas determinadas, senão formalizam róis, deverão ser cobrados como rendimentos eventuais e, debaixo desta designação lançados no Livro de que trata o art. 2º das Instruções mandadas observar pela Portaria de 18 de Janeiro de 1837, abrindo-se as colunas necessárias.

<sup>30</sup> Contribuição que se pagava pelo despacho de nomeação para cargos públicos, concessão de títulos honoríficos, condecorações, etc.

Por Decreto de 31 de Dezembro de 1836 estabelecesse os preceitos para a arrecadação e fiscalização dos Direitos de mercê, na sequência da extinção da Mesa dos Novos e Velhos Direitos e da Recebedoria do Selo das Mercês e Papéis Forenses, passando a arrecadação

- dividas relaxadas ao contencioso (período de 1843 a 1844)
- foros, remissão e venda <sup>31</sup>(período de 1844 a 1859)
- juros, em conformidade da Lei de 23.05.1848 (período de 1848 a 1856)
- juros de letras (período de 1847 a 1853)
- juros diversos (período de 1851 a 1856)
- laudémios<sup>32</sup> (período de 1840 a 1858)
- matriculas e cartas (período de 1844 a 1859)
- multas<sup>33</sup> (período de 1840 a 1859)
- receita avulsa (período de 1847 a 1857)
- receita por classificar<sup>34</sup> (período de 1840 a 1859)
- rendimentos extintos (período de 1837 a 1841)
- rendimentos extraordinários<sup>35</sup> (período de 1837 a 1840)
- resíduos e heranças jacentes<sup>36</sup> (período de 1843 a 1859)
- selos <sup>37</sup> (período de 1837 a 1859)

---

para a Contadoria da Fazenda do Distrito de Lisboa. Este imposto passava a denominar-se Direito de Mercês.

A agraciação com mercês honoríficas é regulada pelas Instruções de 23 de Março de 1838, feitas na conformidade do Decreto de 16 de Dezembro de 1837. Esta matéria é de novo regulamentada pelo Decreto de 28 de Outubro de 1842.

Os Decretos de 28 de Fevereiro de 1839 e 2 de Abril de 1839 vêm estabelecer que a cobrança dos direitos de mercê deve efectuar-se somente nas Recebedorias dos Concelhos que sejam Cabeças de Comarcas.

Pela Lei de 26 de Março de 1845 regula-se a administração dos direitos de mercê e pela Portaria de 25 de Novembro de 1845 dão-se instruções para a cobrança dos 5% adicionais aos direitos de mercês.

<sup>31</sup> Por foro entende-se a pensão anual certa e invariável que o enfiteuta de um prédio paga pelo seu domínio útil ao senhorio directo.

<sup>32</sup> Prémio ou pensão proporcional que, segundo a constituição dos prazos antigos, os foreiros pagavam aos senhorios directos da terra, quando o enfiteuta aliena o prédio respectivo ou as benfeitorias que nele fizera.

Por Portaria de 5 de Julho de 1839 determina-se que os laudémios devem ser cobrados como rendimentos eventuais.

<sup>33</sup> Pela Portaria de 4 de Maio de 1939, em aditamento à Portaria de 18 de Janeiro de 1837, a escrituração das multas ou condenações pagas por omissão ou comissão efectua-se na conta Multas Judiciais, sob a coluna denominada Multas Diversas no livro da receita eventual.

<sup>34</sup> Portaria de 26 de Julho de 1839 - que a receita que se chama extraordinária se leve a uma nova coluna com o título - Receita por classificar -, que para este fim se abrirá no livro da receita eventual.

<sup>35</sup> Vide nota a “receita por classificar”

<sup>36</sup> Entende-se por herança jacente a que não passa a herdeiros, por não os haver, ou que não foi adida por herdeiros e por isso tem de passar para a Fazenda Nacional.

Por Portaria de 22 de Julho de 1832, em harmonia com os art.<sup>os</sup> 106 e 107 do Código Administrativo, regula-se a remessa do produto da venda das heranças em hasta pública para os respectivos cofres da contadoria da fazenda, à qual se deve juntar os recibos das entregas ao inventário e remete-los ao administrador geral.

- selos avulsos (período de 1837 a 1838)
- selos de conhecimento (período de 1843 a 1859)
- selos de guia (período de 1837 a 1859)
- selos de mercê (período de 1843 a 1859)
- selos de verba<sup>38</sup> (período de 1843 a 1859)
- venda de géneros (período de 1843 a 1859)
- venda de propriedades (período de 1857 a 1858)
- venda de próprios<sup>39</sup> (período de 1844 a 1858)

Na legislação da época a classificação destas receitas não é uniforme.

Para efeitos de cobrança e arrecadação a receita é classificada em eventual e não eventual. Assim, surgindo designada nos principais diplomas regulamentares desta matéria: Instruções de 18 de Janeiro de 1837<sup>40</sup>, Instruções adicionais de 5 de Março de 1840<sup>41</sup>, Instruções de 8 de Fevereiro de 1843<sup>42</sup>, Decreto de 28 de Janeiro de 1850.

Em termos de orçamento a receita pública, porém, surge classificada em impostos directos, indirectos e próprios, por vezes são ainda utilizadas

<sup>37</sup> O imposto de selo é a contribuição paga por meio de selos de verba ou de estampilhas, a que estão sujeitos vários papéis e documentos.

A Lei 20 de Dezembro de 1837, sanciona o Decreto das cortes de 12 de Dezembro de 1837 - Tabela dos diplomas, cartas e livros que pagam imposto de selo.

<sup>38</sup> Selo de verba - consiste na nota de pagamento, lançado nos livros e papeis, antes ou depois de escritos, impressos estampados ou litografados: de anúncios nos periódicos, de livros, de processos, de documentos diversos sujeitos ao pagamento de selo.

<sup>39</sup> De entre a diversa legislação emanada destacamos:

- Carta de Lei de 31 de Dezembro de 1837 - cobrança em metal de todas as verbas de fóros, rendas e juros pertencentes aos Próprios Nacionais, cujo vencimento seja posterior ao 1º de Janeiro de 1838;
- Decreto e Instruções de 31 de Maio de 1838 - modo de avaliação dos prédios, fóros e pensões pertencentes à fazenda nacional;
- Carta de Lei de 23 de Maio e 13 de Julho de 1848 - venda dos bens nacionais e remissão de foros, censos e pensões na posse e administração da fazenda;
- Decreto de 30 de Agosto de 1852 - venda dos bens nacionais e remissão de foros, censos e pensões na posse e administração da fazenda;
- Decreto de 21 de Outubro de 1852 - venda dos bens nacionais e remissão de foros, censos e pensões.

<sup>40</sup> Segundo este diploma são considerados rendimentos eventuais os direitos de selo, sisas, barcos de pesca, reditos do ano do morto, contribuições de defesa, décima eclesiástica e de comendas, jugadas ou outros tributos e rendimentos extintos.

<sup>41</sup> Segundo este diploma são considerados receita eventual da competência do Tesouro Público unicamente sisas, barcos de pesca, multas diversas, laudémios, apropriação de capitais e outros objectos, resíduos e heranças jacentes, capitais distractados e receita por classificar.

<sup>42</sup> Estipula-se que a escrituração da receita eventual se continue a fazer em harmonia com o método estabelecido pelas Instruções de 18 de Janeiro de 1837 e adicionais de 5 de Março de 1840, em tantos livros quantos forem necessários para a devida classificação e distinção.

outras sistematizações, como rendimentos diversos, dotação adicional, caixa de amortização e fundo especial de amortização. Como podemos constatar a título exemplificativo nas Leis do orçamento de 16 de Novembro de 1841, de 26 de Agosto de 1848 e 30 de Junho de 1849.

<b>Impostos</b>	<b>1841</b>	<b>1848</b>	<b>1849</b>
<b>Barcos de pesca</b>	directos		
<b>Direito de mercê</b>	directos	directos	directos
<b>Matriculas e cartas</b>	directos	directos	directos
<b>Multas</b>	directos	directos	directos
<b>Selo de verba</b>	diversos	directos	directos
<b>Sisas</b>	dotação adicional	directos	directos
<b>Comendas vagas</b>	próprios		
<b>Foros, censos e pensões</b>		caixa de amortização	fundo especial amortização
<b>Heranças Jacentes</b>	próprios	diversos	diversos
<b>Laudémios</b>	próprios	caixa de amortização	fundo especial amortização
<b>Produto da venda dos bens nacionais</b>		caixa de amortização	fundo especial amortização
<b>Remissão e venda de foros, censos e pensões</b>		caixa de amortização	fundo especial amortização

Os livros para registo da cobrança da sisa (receita eventual) constituíam, assim, um dos elementos da vasta rede de tipologias e circuitos da administração, arrecadação e contabilidade dos rendimentos públicos.

Para uma melhor percepção desta densa rede tipológica, apresenta-se a título exemplificativo uma pequena descrição das tipologias, relativas a estes circuitos, agrupadas por áreas temáticas, presentes nas Instruções de 8 de Fevereiro de 1843, feitas em conformidade com o Decreto de 12 de Dezembro de 1842.

**AREA TEMÁTICA:** Arrecadação de receita (subdividida em receita não eventual e receita eventual)

Designação	Função	Formalidades	Tramitação
<b>Documentos de receita não eventual ou sujeita a lançamento</b>	Conferir o direito à Fazenda Pública para receber quaisquer rendimentos ou contribuições legalmente autorizadas. Ex: Lançamentos, arrolamentos, certidões.		1- Repartições, autoridades e corporações enviam-nos aos Administradores de Concelhos ou Bairros. 2- Administradores: dão entrada e extraem os documentos de cobrança.
<b>Documentos de cobrança não eventual ou sujeita a lançamento Mod. nº 2</b>	Fornecer os elementos para se proceder à cobrança. Responsabilizar os recebedores.	Extraídos das adições dos documentos de receita. Compreende: 1) conhecimento ou recibo (rubricado pelo Delegado do Tesouro) entregue ao contribuinte no acto do pagamento; 2) talão com o extracto ou resumo do recibo. Registam o dia do pagamento.	Feito na Administração. Entregue ao recebedor para proceder à arrecadação. Metade (recibo) entregue ao contribuinte (datado), metade (talão) volta à Administração do Concelho. Nos casos em que a arrecadação não é feita, faz-se o averbamento no talão (prova não arrecadação).
<b>Documentos de cobrança relativos a géneros Mod. nº 3</b>	Fornecer os elementos para se proceder à cobrança. Responsabilizar os recebedores.	Extraídos das adições dos docs. de receita. Compreende: 1) conhecimento ou recibo (rubricado pelo Delegado do Tesouro) entregue ao contribuinte no acto do pagamento; 2) talão com o extracto ou resumo do recibo. Registam o dia do pagamento. Quando o documento de cobrança que houver de extrair-se disser respeito a alguma renda, ou dívida pagável em géneros, é registado no corpo do documento e no talão, assim como a quantidade dos géneros a receber e a sua importância.	Feito na Administração. Entregue ao recebedor para proceder à arrecadação. Metade (recibo) entregue ao contribuinte (datado), metade (talão) volta à Administração do Concelho. Nos casos em que a arrecadação não é feita, faz-se o averbamento no talão (prova não arrecadação).
<b>Relação dos documentos de cobrança entregues ao recebedor</b>	Registrar os documentos entregues.	Colunas: Referência a cada documento (rendimentos, épocas, nº de documento, quantia, importância total por época); coluna em branco para lançar os pagamentos.	Remetido pelo Administrador do Concelho ao recebedor. O Recebedor confere a relação com os documentos recebidos; assina duplicado e devolve-o à Administração do Concelho. Operação realizada na Administração do Concelho.

<b>Relação dos documentos de cobrança entregues ao recebedor Mod. n° 4</b>	Registrar os documentos entregues.	Colunas: Referência a cada documento (rendimentos, épocas, nº de documento, quantia, importância total por época); coluna em branco para lançar os pagamentos.	Administrador do Concelho. remete ao recebedor. Recebedor confere a relação com os documentos recebidos. Assina duplicado e devolve-o à Administração do Concelho. Administrador Concelho assina e envia para o Governo Civil. Operação realizada na Administração do Concelho.
<b>Relação dos documentos de cobrança pertencentes a dívidas cujo pagamento teve lugar em géneros entregues ao recebedor Mod. n° 5</b>	Registrar os documentos entregues.	Colunas: Referência a cada documento (rendimentos, épocas, nº de documento, quantia, importância total por época); coluna em branco para lançar os pagamentos.	Administrador do Concelho remete ao recebedor. O recebedor confere a relação com os documentos recebidos. Assina duplicado e devolve-o à Administração do Concelho. Operação realizada na Administração do Concelho.
<b>Tabelas Demonstrativas da Receita Efectuada</b>	Comprovar a administração dos Recebedores em relação à arrecadação dos rendimentos		São enviadas para o Governo Civil
<b>Impressos e Livros que forem necessários para o serviço da nova arrecadação e contabilidade</b>	Registrar a arrecadação e contabilidade.		Tesouro Público - imprime. Governo Civil - requisita, fiscaliza a utilização. Repartição da Fazenda e Administração do Concelho - utiliza para arrecadação e contabilidade.
<b>Títulos pertencentes à Fazenda Nacional pelos quais tiver de proceder-se à cobrança de rendimentos públicos</b>	Referenciar os rendimentos a cobrar.		O Administrador remete ao Recebedor os documentos para poder cobrar os rendimentos, dando este maior importância aos que disserem respeito a rendimentos cujo pagamento à boca do cofre estiver com antecipação anunciado.

<b>Livro de escrituração dos rendimentos não eventuais</b> Mod. n° 1	Escrituração dos rendimentos não eventuais ou sujeitos a lançamentos, épocas de vencimentos e estado da cobrança. Demonstrar o estado da arrecadação.	Realizado por extracto. Estrutura em forma de mapa: rendimentos, épocas de vencimento, importância; referência ao doc. cobrança (Nº, data de entrega ao recebedor, data de cobrança). Os livros formalizam-se nos Governos Cívicos à vista dos tombs, inventários, títulos e outros diplomas. Quando a conta é enviada para o Governo Civil, na Administração do Concelho inscreve-se os dias em que se efectuaram os pagamentos.	Formado pelo Governo Civil à vista dos tombs, inventários e títulos. Remete um exemplo a cada Administrador para ser escriturado. Este comunica ao Governador Civil qualquer alteração a respeito de propriedades e rendimentos.
<b>Comunicações Mensais das Alterações</b>	Informar o Governo Civil de todas as alterações que se façam nos respectivos livros.		Formado pelo Governo Civil à vista dos tombs, inventários e títulos. Remete um exemplo a cada Administrador para ser escriturado. Este comunica ao Governador Civil qualquer alteração a respeito de propriedades e rendimentos.
<b>Editais</b>	Anunciar que os documentos de cobrança estão em posse do recebedor e que devem proceder ao pagamento à boca do cofre no prazo de 30 dias.	Assinados pelo Administrador do Concelho e pelo Recebedor. Contém a declaração da natureza dos rendimentos e das épocas a que os mesmos pertencem. Afixados na porta da Igreja Paroquial e nos lugares públicos de estilo.	
<b>Livro da Entrada e Saída dos depósitos em géneros</b> Mod.n° 6	Registo e escrituração a título justificativo da entrada de géneros no depósito e sua respectiva saída.	É composto por 2 folhas, uma do Deve e outra do Há De Haver. Deve: data (entrega), quem entrega e o quê, qual o género e sua medida. Há De Haver: data (venda), o que foi vendido, a quantidade. No fim de cada registo, assinam o Adm. e o Recebedor. Com base na Portaria de 07/01/1836. Existem 2 chaves do depósito que está uma com o Administrador e outra com o Recebedor.	Quando o contribuinte paga a dívida em género, estes são entregues no depósito e vendidos em hasta pública, tudo isto é registado no livro.
<b>Certidões de Cobrança Mensal</b>	Dar a conhecer à Alfândega Superior as cobranças efectuadas.		Directores ou Chefes de Alfândegas menores remetem à Alfândega Superior do Distrito as respectivas certidões.
<b>Tabela</b>	Dar a conhecer à Administração do Concelho as cobranças efectuadas.		Os Tesoureiros ou os Recebedores entregam ao Administrador do Concelho a tabela dessas cobranças e a declaração do estado dos respectivos cofres, para os efeitos convenientes.

<b>Livro de Arrecadação dos Rendimentos Eventuais</b>	Dar a conhecer quais os rendimentos arrecadados.	A impressão é feita por um Escrivão. Os rendimentos arrecadáveis em Lisboa e Porto, bem como o do imposto do selo de verba e direitos de mercê, eram recebidos na Repartição de Fazenda do Governo Civil, por um Recebedor Especial nomeado para esta arrecadação.	Os Escrivães dos Administradores dos Concelhos ou Bairros poderão substituir os respectivos Administradores, salvo no que respeita à conferência e fiscalização das relações mensais da receita proveniente de tais rendimentos.
<b>Documentos de cobrança eventual</b>	Provar em como o pagamento se efectuou.	Divide-se em duas partes: 1ª Talão, 2º recibo (rubricado pelo Delegado do Tesouro). Os talões dos documentos que não tiverem sido pagos serão averbados com a declaração que não foram arrecadados.	Diariamente as verbas cobradas são recolhidas pelo Delegado do Tesouro no cofre central do distrito.
<b>Relações Mensais da Receita Proveniente dos Rendimentos Eventuais</b>	Dar a conhecer quais os rendimentos arrecadados.		Conferidas e fiscalizadas pelo Administrador do Concelho.
<b>Guia de Entrega</b>	Informar o que a cobrança produziu nesse dia.	Assinada pelo Recebedor e pelo Delegado do Tesouro após conferência.	O Delegado do Tesouro todos os dias recolhe ao cofre central do distrito o que foi cobrado nesse dia, acompanhado da Guia de Entrega, depois de ter sido comparada com o livro de receita e se ter verificado a sua legalidade e exactidão, é assinada por todos.

#### AREA TEMÁTICA: Pagamento de despesas

<b>Recibo Mod. n° 7</b>	Provar em como o pagamento se efectuou.	Divide-se em duas partes: Talão fica com o Recebedor, o recibo fica com o credor. Recebedores remetem mensalmente.	O Tesoureiro Pagador do Distrito dá ordens ao Recebedor para que este pague as despesas que por conveniência de serviço for mister satisfazer no próprio concelho com o produto que arrecadar. O credor assina o recibo e rubrica o talão em anexo ao mesmo recibo.
<b>Ordem de Pagamento Mod. n° 8</b>	Ordens de pagamento com uma relação das pessoas e as quantias a quem o Recebedor tem de pagar.	Assinado pelo Tesoureiro. Enviado para o Administrador para assinatura e despacho (cumpra-se). É de novo entregue ao Recebedor.	O Tesoureiro Pagador envia para o Administrador a relação das pessoas e respectivas quantias. Estes lançam em editais os dias de pagamento e lançam o "cumpra-se". Os Recebedores efectuam os pagamentos com o produto da arrecadação a seu cargo, supervisionados pelos Administradores.

<b>Recibos dos pagamentos, transferências ou passagens de fundos Mod. n.º 9</b>	Dar a conhecer a soma de dinheiro que o Recebedor do Concelho e os Tesoureiros das Alfândegas Menores transferirem para fora do concelho.	O Administrador rubrica e corta os talões pela tarja esquerda, entrega metade aos representantes (recibo) fica com o talão. Verifica a legalidade. Os recibos se não tiverem a assinatura do Administrador não poderão ser levados em conta ou abonados aos Recebedores que fizerem a entrega. Nos dias 10, 20 e último de cada mês, os Recebedores entrega ao Tesoureiro Pagador os recibos dos pagamentos, guardando os talões, e uma relação assinada pelo Recebedor e pelo Administrador. O duplicado fica com o Recebedor.	Tesoureiros Pagadores ordenam aos Recebedores de Concelho ou Tesoureiro das Alfândegas Menores do Distrito que transfiram dinheiro para outros concelhos. Entregam recibos de 2 talões, que o Administrador assina. Os Recebedores remetem nos dias 10, 20 e último do mês os recibos ao Tesoureiro Pagador e ficam com talões.
<b>Relação dos recibos</b>	Discriminar os recibos enviados pelo Recebedor.	Assinado pelo Recebedor e pelo Administrador do Concelho.	
<b>Relação dos recibos</b>	Discriminar os recibos enviados pelo Recebedor.	Assinado pelo Recebedor e pelo Administrador do Concelho.	

#### AREA TEMÁTICA: Cobrança contenciosa

<b>Certidão Mod. n.º 16</b>	Informar sobre a dívida.	Extraída da adição da dívida em posse do Recebedor. Acompanha a relação mod. 17, remetidas aos Agentes do Ministério Público. Aquando da recepção passam recibo num dos duplicados das respectivas relações, e devolvem-nos aos Administradores para fiscalização.	Após empregues os meios administrativos, o Escrivão da Administração do Concelho com base nas notas dos documentos de cobrança, e com o Livro 1, passará a extrair por cada adição em dívida, uma certidão-Juizo Contencioso, para se poder proceder contra o devedor.
<b>Relação das Certidões de Dívidas Mod. n.º 17</b>	Informar sobre a dívida.	Acompanhada da relação mod. 16, remetidas aos Agentes do Ministério Público. Aquando da recepção passam recibo num dos duplicados das respectivas relações, e devolvem-nos aos Administradores para fiscalização.	O Escrivão elabora 2 relações. Uma relativa às dívidas até 2\$500 réis nas cidades de Lisboa e Porto, 1\$250 réis nas restantes terras que pertencem à alçada dos Juizes Eleitos. Outra respeitante às dívidas superiores.
<b>Ações Judiciais</b>	Fazer com que a dívida seja paga.		Assim que os Agentes do Ministério Público recebessem as certidões instauravam as ações judiciais.
<b>Protocolos</b>	Saber em que termos estão as execuções instauradas, e se existe conformidade entre os protocolos e os talões dos recibos.	Os protocolos são conferidos em conjunto com os duplicados das relações de que faz menção os art.º 42 e 43.	Os Solicitadores da Fazenda são obrigados a apresentarem até ao dia 6 de cada mês nas Administrações do Concelho os protocolos.

AREA TEMÁTICA: Fiscalização na Administração do Concelho

<p>Conta ou Declaração Mensal Mod. nº 10</p>	<p>O Recebedor presta contas da sua gerência e responsabilidade ao Administrador do Concelho ou Bairro. Demonstra pela comparação do saldo antecedente e cobranças efectuadas, com aplicações e entregas feitas, qual o saldo disponível existente. Exame e recenseamento da conta do recebedor.</p>	<p>Os Escrivães da Administração examinam, conferem e confrontam os documentos com a cobrança efectuada, pondo-lhes a competente verba de conformidade. Os talões e recibos ficam na Administração. A conta é enviada ao Governo Civil dando da mesma conhecimento ao Tesoureiro.</p>	<p>Os Recebedores têm de apresentar-se no dia 3 de cada mês na Administração do Concelho todos os talões e recibos que justifiquem os seus actos (cobrança efectuada no mês anterior, verbas de receita por arrecadar, transferências) e uma conta ou declaração com o saldo actual.</p>
<p>Tabela da Cobrança Mensal Mod. nº 11</p>	<p>Os Tesoureiros e os Recebedores das Alfândegas prestam contas da sua gerência e responsabilidade ao Administrador do Concelho ou Bairro.</p>	<p>Os Escrivães da Adm. examinam, conferem e confrontam os documentos com a cobrança efectuada, pondo-lhes a competente verba de conformidade. Os talões e recibos ficam na Administração. A conta é enviada ao Governo Civil dando da mesma conhecimento ao Tesoureiro.</p>	<p>Os Recebedores e os Tesoureiros têm de apresentar (para além do mod. 10) uma tabela da cobrança mensal efectuada na dita alfândega, onde se descrevem quais foram os impostos e rendimentos, assim como o ano e respectiva importância.</p>
<p>Tabela de Cobrança a dinheiro Mod. nº 12</p>	<p>Comprovar a administração dos Recebedores, em relação à arrecadação dos rendimentos.</p>	<p>Formalizada à vista dos talões de cobrança e do que constar no livro da receita eventual. Compreende a declaração dos rendimentos arrecadados em dinheiro, sua importância, anos a que pertencem e designação das quantias cobradas pelos meios administrativos ou contenciosos.</p>	<p>Feita na Administração do Concelho, assinada pelos Recebedores, Administradores e Escrivães, enviada à Repartição da Fazenda do Governo Civil até dia 8 do mês seguinte.</p>
<p>Tabela de Cobrança de Géneros Mod. nº 13</p>	<p>Comprovar a administração dos Recebedores, em relação à arrecadação dos rendimentos.</p>	<p>Tabela dos rendimentos arrecadados no mês anterior, designando as espécies, quantidades e valor, em réis dos mesmos géneros, segundo os preços porque foi feita a sua avaliação no processo dos documentos de cobrança, acompanhada da conta mod. Nº 14.</p>	<p>Feita na Administração do Concelho, assinada pelo Recebedor, Administrador e Escrivão, enviada à Repartição da Fazenda do Governo Civil até dia 8 do mês seguinte, acompanhada da conta mod. Nº 14</p>
<p>Conta acompanhante da Tabela de Cobrança em Géneros Mod. nº 14</p>	<p>Demonstrar as vendas em géneros realizadas. Conta demonstrativa das vendas de géneros que no mês que pertence a cobrança tiverem sido realizadas.</p>	<p>Tabela constituída pelos seguintes campos: qualidade e quantidade de géneros; preço da venda; importância total em réis; valor em réis segundo os preços médios do ano em que se deviam receber.</p>	<p>Tabela enviada juntamente com a conta mod. 13 à Repartição da fazenda do Governo Civil.</p>

<p><b>Livro de registro dos documentos de cobrança entregues ao Recebedor Mod. nº 15</b></p>	<p>Manifestar a responsabilidade dos Recebedores pela arrecadação de que são encarregados.</p>	<p>Este livro é composto por duas partes, a do Deve, e a do Haver. Onde constam os seguintes campos: data, motivo dos assentos, e importâncias.</p>	<p>Neste livro registam-se todos os documentos de cobrança entregues, todas as transferências ou passagens de fundos que receberam, e também demonstra tudo o que pagaram, entregaram ou aplicaram na conformidade das ordens recebidas, ou dever-lhes ser abonados por folhas, anulações e encontros autorizados pelo Governador do Concelho, cumprindo as ordens do Tribunal do Tesouro Público.</p> <p>A diferença entre o débito e o crédito desta escrituração manifestará o estado da responsabilidade dos Recebedores pela arrecadação a seu cargo.</p>
--	--	---	--

AREA TEMÁTICA: Fiscalização nos Governos Cívicos

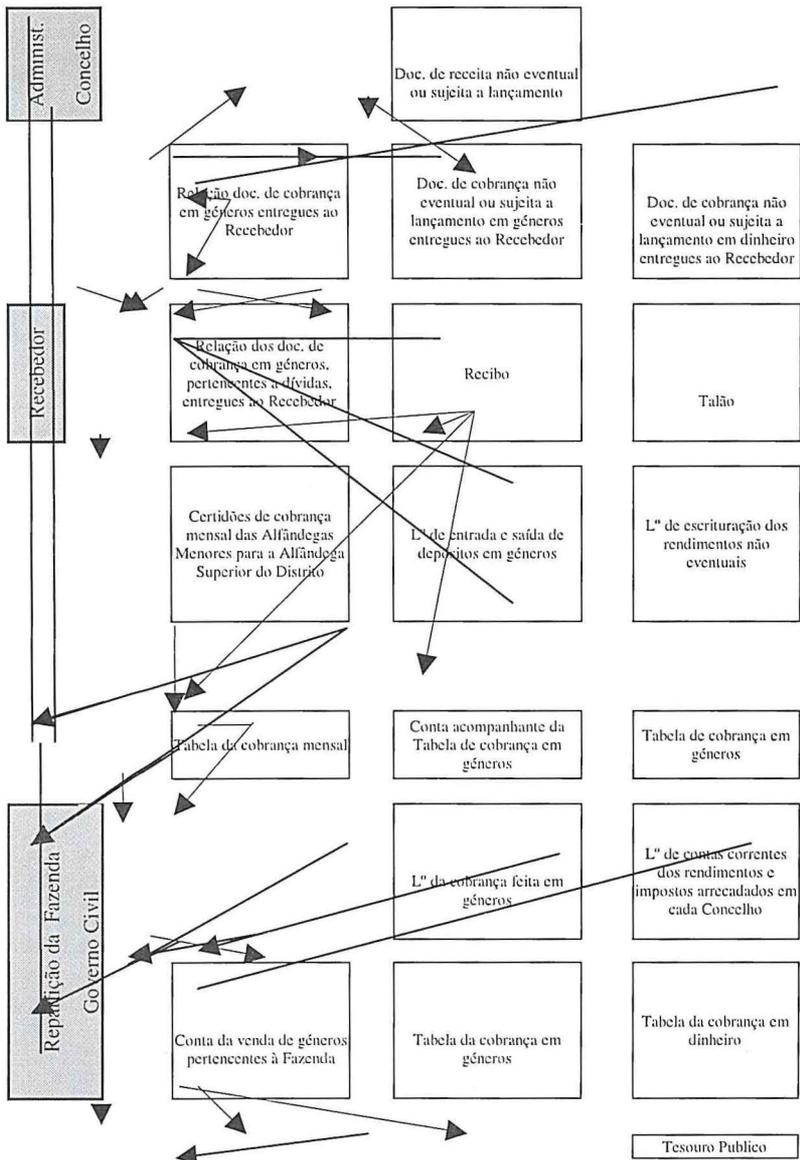
<p><b>Livro de contas correntes dos rendimentos e impostos arrecadáveis nos diversos Concelhos ou Bairros</b> Mod. n° 18</p>	<p>Registar todos os rendimentos e impostos arrecadáveis.</p>	<p><b>Deve:</b> datas, referência às relações dos documentos de cobrança entregues aos Recebedores do Concelho, Concelho, importâncias. <b>Haver:</b> datas, referência às tabelas da cobrança efectuada por Recebedor de Concelho e aos documentos de falhas ou anulações, concelhos, importância: cobrança, anulações, falhas, total. Este livro compreendia 4 volumes em cada um dos quais se faria separadamente a escrituração das contas dos rendimentos e impostos da competência das quatro Repartições de receita do Tesouro.</p>	<p>A escrituração fazia-se por partidas singelas, debitando os rendimentos e os impostos pela importância dos documentos entregues mensalmente ao Recebedor do Concelho ou Freguesia. Estes eram creditados por tudo quanto legalmente fosse arrecadado nesse mês - rendimento e importância.</p>
<p><b>Relação dos rendimentos e impostos</b> Mod n° 19</p>	<p>Classificar os rendimentos.</p>	<p>Relação onde descreve a que repartição os rendimentos e os impostos pertencem, e quais os rendimentos extintos ou suspensos em liquidação.</p>	<p>Compete às Repartições do Tesouro a escrituração e fiscalização.</p>
<p><b>Livro de contas correntes com os recebedores</b> Mod n° 20</p>	<p>Registar todos os rendimentos e impostos arrecadáveis relativos ao respectivo Recebedor.</p>	<p>Livro com cada um dos Recebedores dos diversos Concelhos ou Freguesias do Distrito. Constituído por 2 partes a do Deve e a do Haver, com os seguintes campos: datas, motivos dos assentos, importâncias: dinheiro, papéis de crédito, total.</p>	<p>Escrituração faz-se por partidas singelas, debitando os Recebedores pelas quantias que legalmente constar terem recebido em dinheiro ou papéis de crédito nesse mês, e creditando-os pelas somas que se justificar terem entregue ou aplicado nas mesmas espécies.</p>
<p><b>Livro do Cofre Central</b> Mod n° 21</p>	<p>Escrituração da conta da responsabilidade do Tesoureiro Pagador do Distrito.</p>	<p>O livro é constituído por 2 partes: Deve e Haver, com os seguintes campos: datas, nºs da receita, motivos da receita, folhas dos Livros dos Recebedores, dinheiro, papéis de crédito, total.</p>	<p>A conta da responsabilidade do Tesoureiro é debitada pela importância em dinheiro, e papéis de crédito que receber, e creditado pelas somas que nas mesmas espécies aplicar ou despende.</p>

<p><b>Livro da Conta da Receita e Despesa Mensal dos diferentes Cofres do Distrito</b> Mod nº 22</p>	<p>Escrituração global da receita e despesa geral do distrito.</p>	<p>O livro é constituído por 2 partes: Receita e Despesa, com os seguintes campos: datas dos assentos, referências às declarações: recebedorias a que pertencem, meses em que se realizou, importâncias: dinheiro, papéis de crédito, total.</p>	<p>Demonstra a importância do dinheiro e papéis de crédito que derem entrada em cada mês no Cofre Central, assim como nas Recebedorias dos Concelho ou Freguesias do Distrito, e as quantias que nas sobreditas espécies forem despendidas, entregues ou aplicadas pelos Cofres no mês.</p>
<p><b>Livro da cobrança feita em géneros</b> Mod nº 23</p>	<p>Escrituração por Concelhos da cobrança feita em géneros.</p>	<p>O livro é constituído por 2 partes: Deve e Haver. Deve: datas dos assentos, referência às tabelas da cobrança em géneros: concelhos, meses em que se cobram, géneros: alqueires/trigo = cevada, vinho, azeite, milho; seu valor em réis segundo o preço médio. Haver: datas dos assentos, referência à conta de venda dos géneros: concelhos, meses em que se venderam, géneros: alqueires/trigo = cevada, vinho, azeite, milho; seu valor em réis segundo o preço da venda.</p>	<p>Demonstra o débito de cada uma das respectivas contas pela quantidade das espécies arrecadadas nos diversos concelhos ou freguesias do distrito e creditando-a pelas porções que desses géneros, em hasta pública, se venderem, tudo regulado pelos preços das tabelas l.</p>
<p><b>Livro do estado da disposição de fundos a favor dos Ministérios</b> Mod nº 24</p>	<p>Escrituração do cumprimento das disposições de fundos a favor dos diferentes Ministérios.</p>	<p>Tabela com os seguintes campos: referência à ordem de pagamento: datas, nºs, quantias, aplicação; referência aos recibos dos pagamentos: concelhos em que tiveram lugar, datas, quantias; importância total paga em cada mês.</p>	<p>Tem em cada página uma conta com referência a certo e determinado aviso de crédito ou ordem de autorização em que se demonstra a importância do competente ordenamento com base nas quantias, que para ele se houverem despendido pelo Cofre Central ou Concelho e Freguesia.</p>
<p><b>Livro de Conta Corrente com os Ministérios e Encargos Geraes</b> Mod nº 25</p>	<p>Mostrar o estado global das disposições dos fundos a favor de cada Ministério.</p>	<p>Tabela constituída por duas partes: Deve e Haver, com os seguintes campos: [data, motivo dos assentos, total]</p>	<p>Os Ministérios são creditados pelas disposições que em seu favor se houverem ordenado pelo da Fazenda, debitando-os pelas quantias que por conta dessas disposições forem sendo entregues, ou legalmente satisfeitas.</p>

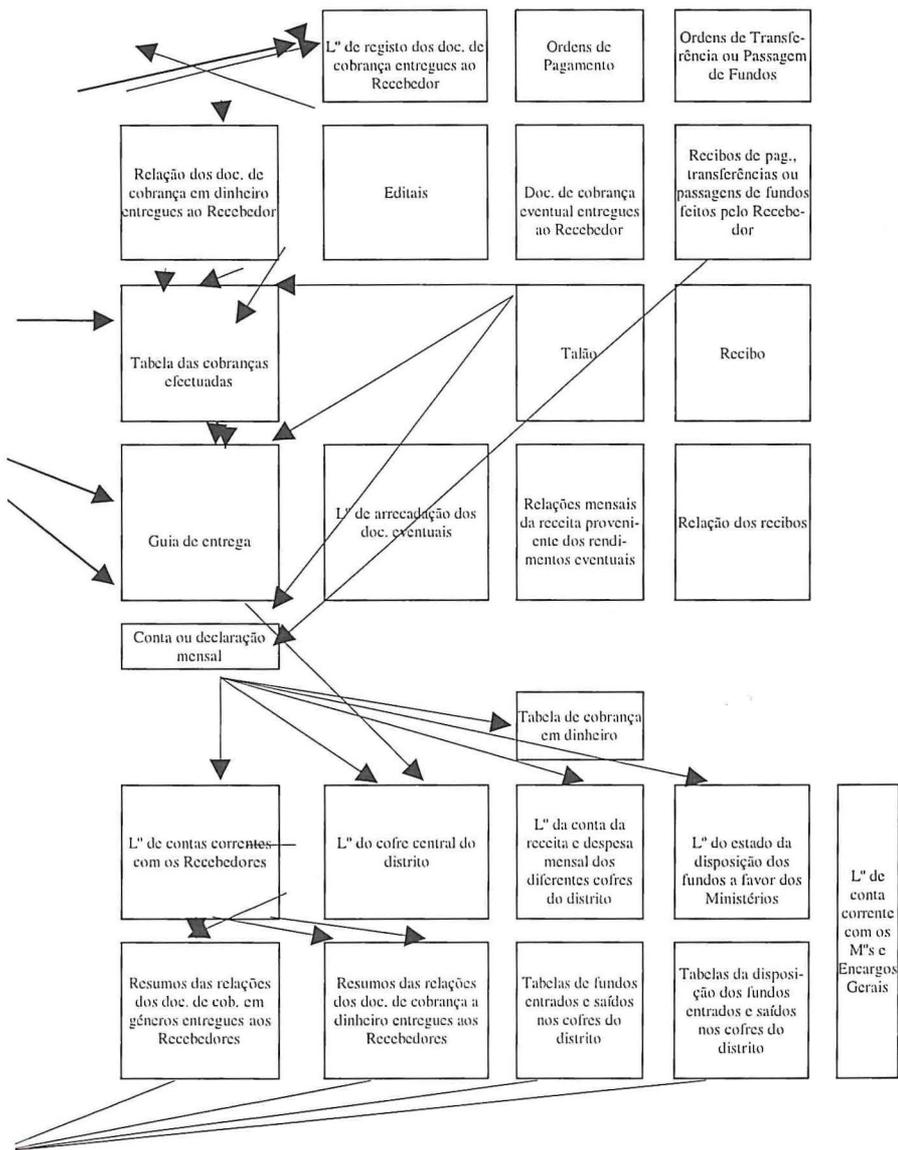
<b>Resumo das Relações dos Documentos de Cobrança a Dinheiro entregues aos Recebedores</b>	Dar a conhecer ao Tesouro Público todos os rendimentos arrecadados.	Tabela constituída pelos seguintes campos: concelhos, rendimentos, anos a que respeitam, quantias: por cada rendimento e exercício, por concelho.	As relações dos documentos de cobrança a dinheiro são entregues aos Recebedores, mensalmente, para procederem à arrecadação competente, designando esses concelhos ou freguesias, a natureza dos rendimentos mandados arrecadar, os anos a que pertencem, e as quantias respectivas. Este resumo deve ser enviado ao Tribunal do Tesouro até ao dia 20 do mês imediato aquele que disser respeito, para que nas Repartições do mesmo Tribunal se proceda à escrituração da receita virtual de tais rendimentos.
<b>Resumo das Relações dos Documentos de Cobrança em Géneros entregues aos Recebedores Mod. n.º 27</b>	Servir de fundamento à escrituração da receita eventual.	Tabela constituída pelos seguintes campos: concelhos, rendimentos, anos a que respeitam, quantidades: milho, trigo, cevada, vinho, azeite; valor correspondente em dinheiro.	Será remetido ao Tribunal do Tesouro Público, conjuntamente com o Mod. n.º 26, até ao dia 20 do mês imediato aquele que disser respeito, para que nas Repartições do mesmo Tribunal se proceda à escrituração da receita virtual de tais rendimentos.
<b>Tabela da Cobrança em dinheiro Mod. n.º 28</b>	Demonstrar qual foi a cobrança em dinheiro, efectuada durante o mês em todo o distrito.	Tabela constituída pelos seguintes campos: rendimentos, anos a que respeitam, importância recebida: pelos meios administrativos, pelos meios contenciosos; total de cada rendimento.	Será remetida ao Tribunal do Tesouro Público, conjuntamente com o Mod. n.º 29, até ao dia 20 do mês imediato aquele que disser respeito, para que nas Repartições do mesmo Tribunal se proceda à escrituração da receita virtual de tais rendimentos.
<b>Tabela da Cobrança em géneros Mod. n.º 29</b>	Demonstrar qual foi a cobrança em géneros, efectuada durante o mês em todo o distrito.	Tabela constituída pelos seguintes campos: rendimentos, anos a que pertencem, quantidades dos géneros e seus valores correspondentes em dinheiro, mencionados nas respectivas tabelas das recebedorias dos concelhos: quantidades: trigo, cevada, milho, azeite, vinho (abaixo as respectivas medidas); valores correspondentes em réis.	Será remetida ao Tribunal do Tesouro Público, conjuntamente com o Mod. n.º 28, até ao dia 20 do mês imediato aquele que disser respeito, para que nas Repartições do mesmo Tribunal se proceda à escrituração da receita virtual de tais rendimentos.

<p><b>Conta da venda que se houverem efectuado em cada mês, de géneros pertencentes à Fazenda Pública depositados nos diversos Concelhos ou Bairros do Distrito Mod. nº 30</b></p>	<p>Servir de fundamento à escrituração da conta do depósito de géneros que no mesmo Tribunal se processa.</p>	<p>Tabela constituída pelos seguintes campos: concelhos, géneros: trigo, cevada, milho, vinho, azeite (abaixo as respectivas medidas); preço da venda, importância total em réis, valor em réis ; preço de cada medida ou quantidade, total.</p>	<p>A conta será enviada ao Tribunal do Tesouro Público até ao dia 20 do mês imediato ao das sobreditas vendas.</p>
<p><b>Tabela dos Fundos Entrados e Saídos nos Cofres do Distrito</b></p>	<p>Demonstra a importância dos fundos arrecadados em todo o Distrito durante cada mês, como também as aplicações e despesas a que tiverem sido destinados tais fundos, com declaração do saldo em ser transferido ao mês seguinte.</p>	<p>Tabela constituída por 2 partes: entrada e saída, constituídas pelos seguintes campos: papéis de crédito, dinheiro, total</p>	<p>Esta tabela será acompanhada de um desenvolvimento conforme o Mod. nº 32, que devem ser remetidas ao Tr. do Tesouro Público, até ao dia 15 do mês próximo seguinte.</p>
<p><b>Tabela Mod. nº 31</b></p>	<p>Servir de fundamento à escrituração da disposição dos fundos, e fiscalização da gerência dos Cofres Centrais dos Distritos, e de seus Agentes ou Recebedor dos Concelho ou Freg. que no mesmo Tesouro tem de realizar-se.</p>	<p>Tabela constituída pelos seguintes campos: classificação da despesa; disposições de fundos: nº dos avisos de crédito: certo, incerto; nº das ordens do Ministério da Faz: de pagamento, de autorização; nº das ordens da Tesouraria: de importância certa, importância incerta; Importâncias: das disposições de fundos, Despendidas: no corrente mês: em dinheiro, em papéis de crédito, total; total geral; das disposições de fundos anulados, para despender.</p>	<p>Esta tabela será enviada em conjunto com o Mod. nº 31 ao Tribunal do Tesouro Público, até ao dia 15 do mês próximo seguinte.</p>

A título exemplificativo representou-se graficamente os circuitos documentais descritos nas mencionadas Instruções de 8 de Fevereiro de 1843, feitas em conformidade com o Decreto de 12 de Dezembro de 1842.







### 3.2.2 AS FORMALIDADES QUE MODELAM OS ACTOS DA FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

#### 3.2.1.1 AGENTES INTERVENIENTES

A existência dos livros de registo da cobrança das sisas no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, enquanto repositório da documentação produzida pelo Tribunal de Contas e instituições antecessoras, deve-se à acção de fiscalização exercida sobre os responsáveis pela gestão de dinheiros públicos. Estes livros integravam a conta do responsável, a qual continha todos os elementos que atestavam a acção do agente durante determinada gerência.

No período em análise, de afirmação do liberalismo, as instituições encarregues da fiscalização das contas públicas sucedem-se à medida que o País caminha para a estabilidade política.

Inicialmente, estas funções começam por ser atribuídas ao Tribunal do Tesouro Público (1832-1836 e 1842-1844). Na sua dependência são constituídas a Comissão para Liquidação das Contas do Extinto Erário, posteriormente denominada Comissão Fiscal Liquidatária, e a Comissão para o Exame das Contas dos Exactores da Fazenda Nacional, as quais em períodos sucessivos ou simultâneos procedem ao exame, verificação e liquidação das contas dos exactores da Fazenda Pública Nacional.

Sucedo ao Tribunal do Tesouro Público, na área da fiscalização sucessiva, o Conselho Fiscal de Contas (1844-1849) e a este o Tribunal de Contas (1849-1911).

Com a formação do Governo de D. Pedro na Ilha Terceira<sup>43</sup>, Mouzinho da Silveira inicia uma activa acção legislativa, tendo por objectivo a transformação financeira, de acordo com os moldes liberais, do Reino.

Assim, pelo Decreto de 16 de Maio de 1832 o Erário Régio é extinto, instituindo-se, em sua substituição, um Tribunal do Tesouro Público constituído por sete conselheiros.

Nos termos do diploma de criação o Tribunal continuava a ter a seu cargo cumulativamente a administração, arrecadação e contabilidade da Fazenda Pública (de acordo com o expresso no artigo 136º da Carta Constitucional), e, ainda a toma de contas no final de cada ano de todos os exactores, tesoureiros, pagadores e demais responsáveis para com a Fazenda Pública, julgando-as ou não correntes, a passagem de quitações ou o relaxe dos saldos em dívida e o recenseamento de toda a Dívida Nacional

---

<sup>43</sup> Março de 1832

consolidada e não consolidada, através da escrituração dos livros da dívida geral do Estado, títulos da receita pública e contas anuais de receita e despesa.

Entretanto, em Lisboa, sob o governo de D. Miguel, continuava a funcionar o Erário Régio, nos moldes que sempre o caracterizaram, e assim permanecerá até à entrada dos Liberais em Lisboa a 24 de Julho de 1833<sup>44</sup>.

Logo em Setembro, ainda em plena guerra civil, a Comissão do Tesouro Público, reconhecendo a necessidade de tornar efectiva a extinção do Erário Régio cria uma Comissão, na sua dependência<sup>45</sup>, para a liquidação das contas a cargo do extinto Erário até 31 de Julho de 1833.

Tornara-se indispensável que a escrituração do extinto Erário fosse posta em dia e que se liquidassem todas as suas contas, para a arrumação das findas e para o devido progresso das pendentes.

Deste modo, segundo o legislador, extrair-se-ia a Fazenda Pública da confusão para a ordem e do extravio para a economia e conseguir-se-ia a regularidade em todas os diversos ramos da arrecadação e despesa.

Entrementes, as Contadorias Gerais que compunham o Erário Régio continuam a sua actividade na dependência da Comissão de Liquidação, competindo-lhes, de acordo com a Portaria de 8 de Novembro de 1833 – que estabelece o novo método de trabalho - o final ajustamento destas contas. Para a aplicação deste novo método as Contadorias, também desi-

---

<sup>44</sup> No Porto fora instituída, após a tomada da cidade pelos liberais, uma Comissão do Tesouro Público, composta por negociantes, para a organização temporária da Fazenda (11 de Maio de 1832).

Por Decreto de 4 de Dezembro de 1832 fora também criada uma Comissão designada de Tesouro Público e presidida pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda. Esta Comissão é encarregada da receita e despesa da Fazenda Pública : terá as atribuições competentes do Tesouro Público (...).

<sup>45</sup> Decreto de 14 de Novembro de 1833.

*Art. 1º - É criada uma Comissão de cinco membros, intitulada Comissão de liquidação do extinto Erário. O seu objecto consiste em dirigir e fazer pôr em dia toda a escrituração e liquidar todas as contas do Erário Régio até 31 de Julho de 1833.*

*Art. 5º - A Comissão de liquidação do extinto Erário remeterá todos os 15 dias à Comissão do Tribunal do Tesouro Público uma informação sucinta sobre o estado de seus trabalhos, correspondendo-se em tudo o mais por seus Secretários com a devida frequência.*

*Art. 6º - A Comissão do Tribunal do Tesouro Público fiscalizará a exactidão e actividade dos trabalhos da Comissão de liquidação do extinto Erário; resolverá as duvidas occorren-tes ...*

*Art. 7º - As entradas dos dinheiros públicos se farão na Tesouraria da Comissão do Tribunal do Tesouro Público, realizando-se até nova providência a entrega no Banco de Lisboa.* Esta dependência da Comissão de Liquidação relativamente à Comissão do Tesouro justificava-se pelo facto de competir ao Tribunal do Tesouro (instituição que a Comissão do tesouro assume), nos termos do Decreto de 12 de Maio de 1832, Título IV, art. 2º, tomar as contas aos recebedores gerais e a todas as estações de arrecadação públicas e julgá-las ou não correntes no final de cada ano (...).

gnadas Repartições, são reestruturadas<sup>46</sup> e os seus empregados passam a depender interinamente da Comissão de Liquidação<sup>47</sup>.

Tendo sido a paz estabelecida a 27 de Maio de 1834, pela Convenção de Evoramonte, logo pela Portaria de 17 de Junho de 1834<sup>48</sup> são concedidas

---

<sup>46</sup> Portaria de 18 de Novembro de 1833.

A título exemplificativo, refira-se a organização que a Repartição da Cidade (Ex-Contadoria Geral da Cidade) passa a ter. Este serviço é reduzido para 6 divisões, competindo a cada uma as seguintes atribuições:

- **1ª repartição:** Décima da Cidade e do Termo; Décima das estações; Atrasos das décimas da Cidade e do Termo; Restos da Contribuição extraordinária de defesa dos anos de 1809 a 1814; Sisas do termo; Foros da Coroa.
- **2ª repartição:** Mesa dos Vinhos; Mesa das Herdades; Mesa da Portagem; Mesa da Fruta; Mesa dos Azeites; Mesa das Carnes; Mesa do Pescado fresco e seco; Sisas das Cavalgaduras do Pelourinho e adellas; Terças do termo; Real d'água da Vila de Ceiras; Propinas dos Contratos; Almojarifados do Reguengo de Algés.
- **3ª repartição:** Ordenados pagos pelo extinto Erário e pela Tesouraria Geral; Assentamento dos oficiais e factura das folhas dos ordenados ainda a cargo do extinto Erário; Expediente das folhas de correntes; Conclusão das contas dos diplomáticos, demonstrando se foram devedores ou credores até 31 de Julho de 1833 e saldos das contas dos Agentes, segundo o conhecimentos que houver das suas responsabilidades; Negócios relativos aos dinheiros removidos do Depósito Público.
- **4ª repartição:** Direitos dos géneros do Terreiro Público por baldiação; Dinheiros, que por ordem, se mandaram pedir à Junta da Bula; Prestação de 100\$000 reis aos concedida ao D. Prior do Convento de Palmela, por Decreto de 4 de Agosto de 1830; Prestação de 400\$000 que pagam os rendeiros do Marquês de Loios por dívida pretérita; Contrato do Tabaco; Alfândega do Tabaco; Consulado do Tabaco; Fragatas do Tabaco; Contrato do pau brasil; Vendas do pau brasil; Contas dos despesas dos Tribunais e mais repartições.
- **5ª repartição:** Alfândega Grande; Consulado da Alfândega Grande; Fragatas da Alfândega Grande; Portos Secos; Mesa do Sal; Leilões da Alfândega; Paço da Madeira; Consulado da Paço da Madeira; Fragatas do Paço da Madeira; Casa da Índia; Consulado da Casa da Índia; Fragatas da Casa da Índia; Consulado Geral da Saída; Fragatas do Consulado Geral da Saída; Casa da Moeda; Contrato das Cartas de Jogar; Chancelaria Mor da Corte e Reino; Chancelaria da Casa da Suplicação; Chancelaria das Ordens Militares; Meias Amatas; Contribuição da Mesa da Consciência; Novos Direitos; Condenações do Desembargo do Paço; Condenações da Relação; Correio do Reino; Selo das Mercês; Novo Imposto do Selo.
- **6ª repartição:** Separação dos papéis e livros que existem no Cartório e a sua arrumação nos lugares competentes; Factura do inventário geral segundo as regras que a Comissão adoptar.

<sup>47</sup> Por Portaria de 31 de Dezembro de 1833 estabelece-se a relação dos empregados do extinto Erário que na conformidade da Portaria de 30 de Dezembro de 1832, expedida pelo Tribunal do Tesouro Público, ficam interinamente na Comissão de Liquidação do Extinto Erário.

<sup>48</sup> Estabelece-se que a Comissão de liquidação do extinto Erário, nas informações que der ao Tribunal do Tesouro Público, sobre requerimentos de credores da Fazenda Nacional, cujas dívidas procedessem de folhas, contas, ou outros quaisquer documentos que houvesse nos seus arquivos, deveria declarar se existia o diploma régio que autorizava a dívida ou ao menos o seu registo, qual era a sua origem e data, expendendo nas mesmas informações o que fosse necessário para se formar ideia da natureza da dívida. (...)

Instruções sobre a forma como esta Comissão deveria proceder nas informações que lhe fossem ordenadas pelo Tribunal do Tesouro Público, sobre a liquidação da dívida pública entre 1 Outubro de 1822 e 31 Julho de 1833. Por Decreto de 16 de Julho do mesmo ano é determinada a nova orgânica da Comissão e o seu método de trabalho.

Estabelece-se que os negócios da competência da Comissão transitem para uma Repartição Central dividida em duas secções: 1ª - Liquidação da Dívida Activa, 2ª - Liquidação da Dívida Passiva. Quanto à estrutura do extinto Erário, fixa-se que apenas permaneçam em funcionamento os Cartórios das quatro Contadorias extintas, onde somente se fariam os inventários, as buscas e os exames que se ordenassem, dado que as informações e quaisquer outros negócios passavam a ser preparados pela Repartição Central.

Paralelamente assiste-se à regulação dos serviços centrais do Tribunal do Tesouro Público<sup>49</sup>.

A estrutura e funções da Comissão de Liquidação conservam-se até 1836, apesar das sucessivas remodelações ministeriais. A pasta da Fazenda mantém, no entanto, uma certa constância, tendo à sua frente José da Silva Carvalho, com excepção para o ministério de José Jorge Loureiro.

Em Junho de 1836<sup>50</sup>, com Silva Carvalho uma vez mais na pasta da Fazenda, a Comissão de Liquidação do Extinto Erário é reestruturada, passando a denominar-se Comissão Fiscal Liquidatária. É incumbida de dirigir e concentrar os trabalhos para a liquidação da dívida activa do Estado<sup>51</sup>, independentemente do seu controlo ter ou não ter estado a cargo do extinto Erário ou de terem data posterior a 1833.

O governo vê-se na necessidade de reunir a liquidação da dívida num único órgão, pois com a extinção das ordens religiosas e a incorporação nos próprios nacionais das Casas das Senhoras Rainhas e do Infantado, avolumara-se o número de pessoas, que havendo administrado bens, arrecadado dízimos e outros rendimentos ou contribuições, deviam prestar contas à Fazenda Pública de gerências que não estavam sujeitas ao extinto Erário.

---

Se a dívida procedesse de contas ou outros quaisquer documentos que existiam no arquivo do extinto Erário, viria a informação acompanhada de um extracto circunstanciado dessas contas ou documentos e das competentes observações da Comissão.

<sup>49</sup> Decreto de 20 de Junho de 1834 estabelece que o serviço do Tribunal do Tesouro Público se passa a processar por uma Contadoria, dividida em seis Repartições: 1ª - Tributos directos; 2ª - Tributos indirectos; 3ª - Próprios Nacionais; 4ª - Receita extraordinária; 5ª Despesa Geral; 6ª - Central (contabilidade do Tesouro). Nenhuma destas repartições tinha competência específica para a fiscalização.

<sup>50</sup> Portaria de 17 de Junho de 1836.

<sup>51</sup> Na sequência desta providência é extinta a comissão de liquidação da dívida activa pretérita, criada no Porto em 22 de Julho de 1835.

E, por outro lado, nas províncias a arrecadação dos impostos continuava a estar a cargo dos exactores do antigo sistema, cujas contas não podiam ser tomadas pela Comissão, à qual só pertenciam as anteriores a 1833.

A par da reestruturação orgânico-funcional a constituição da Comissão, é, igualmente, alterada. Substituem-se chefias, nomeam-se indivíduos que se haviam distinguido no Tesouro Público, corta-se com a tradição de ascensão a partir de uma instituição conservadora, de cariz anti-liberal.

Aquando da criação da Comissão, então denominada de Liquidação do Extinto Erário, foram nomeados para a compor antigos funcionários do Erário<sup>52</sup>, nomeadamente: para Presidente José Lopes de Oliveira (ex-Contador Geral das Províncias); para Secretário António José Pedroso de Almeida (ex-Segundo Escriurário da Contadoria Geral das Ilhas e Domínios Ultramarinos); como vogais Carlos José Froment (ex-Primeiro Escriurário da Contadoria Geral das Províncias), Raymundo Ildefonso Alves Ribeiro (ex-Escrivão da Tesouraria das Tenças), Mattheus Gregorio Rodrigues da Costa<sup>53</sup> (ex-Segundo escriurário da Contadoria Geral das Ilhas e Domínios Ultramarinos).

Em 1836, quando se procede à reestruturação da Comissão, os membros nomeados em 1833, com excepção de António José Pedroso de Almeida<sup>54</sup>, são exonerados<sup>55</sup>, sendo nomeados para a sua substituição: para Presidente Carlos Morato Roma, Director Geral da Contadoria do Tesouro Público; para Secretário João Maria de Carvalho e Oliveira, sub-chefe da 2ª Repartição da mesma Contadoria; como vogal José Tavares de Macedo, 1º Oficial da mesma Contadoria.

Pelo diploma de Setembro é, igualmente, criado em cada distrito administrativo uma comissão encarregada de efectuar a liquidação e contas correntes das extintas Recebedorias Gerais, das Recebedorias de Distrito e as anteriores à instalação do Tesouro Público. Estas comissões eram auxiliadas por comissões informadoras nos concelhos.

A incorporação na fazenda nacional de tantos bens e rendimentos elevará o número de contas e liquidações que só poderiam realizar-se à vista dos documentos existentes nos cartórios dos governadores civis dos distritos, mediante os esclarecimentos fornecidos pelos empregados administrativos e fiscais dos concelhos.

---

<sup>52</sup> Decreto de 14 de Setembro de 1833

<sup>53</sup> Não chega a exercer o cargo, sendo nomeado a 12 de Novembro de 1833 Apolinário José de Faria, ex- Contador Geral da Junta dos Juros e ex-Ajudante do Escrivão da Mesa do Extinto Erário.

<sup>54</sup> António José Pedroso de Almeida é nomeado vogal Director da Contadoria da Comissão Fiscal Liquidatária pelo Decreto de 21 de Junho de 1836. E, mais tarde, por Decreto de 1 de Fevereiro de 1841, é nomeado Presidente da Comissão Fiscal Liquidatária.

<sup>55</sup> Decreto de 21 de Junho de 1836

As Comissões Distritais eram constituídas pelo Governador Civil, pelo Recebedor do Distrito e por um Secretário. As Comissões Concelhias eram constituídas pelo Administrador do Concelho, pelo Recebedor e por outro membro.

Estas comissões deviam formar contas correntes de liquidação e remete-las à Comissão Fiscal Liquidatária, juntando-lhes todos os documentos que julgassem convenientes. À Comissão Fiscal competia emitir parecer sobre essas contas e remete-las ao Tribunal do Tesouro Público para passarem quitações ou para se preceder à cobrança das dívidas.

Como referido, no início de Setembro de 1836, no âmbito de um movimento reformista mais vasto, altera-se a administração financeira local, substituindo-se o Recebedor de Distrito pelo Contador da Fazenda.

Ainda em Setembro, na sequência do novo golpe no teatro político, conhecido por Setembrismo, a Rainha é obrigada a jurar a Constituição de 1822. Já com Sá da Bandeira na pasta da Fazenda o Tribunal do Tesouro Público é extinto<sup>56</sup>, pois fora estabelecido em harmonia com a Carta Constitucional.

Nesta sequência, Sá da Bandeira cria uma Comissão Geral da Fazenda Pública<sup>57</sup>, para conhecer o estado da administração da Fazenda, afim de poder estabelecer-se nela a mais exacta fiscalização. Esta Comissão funcionaria dentro do edifício do Tesouro Público.

Estas medidas em pouco afectaram a actuação da Comissão Fiscal Liquidatária, sendo incrementadas, nos anos seguintes, as suas funções. Por Lei de 15 de Julho de 1837 é incumbida da liquidação das dívidas activas da Junta dos Juros e da Comissão da Junta do Crédito Público<sup>58</sup>; por Decreto de 11 de Outubro de 1838 (Instruções de 3 de Maio de 1839) é incumbida da liquidação das dívidas passivas da extinta Casa das Senhoras Rainhas.

Paralelamente, e na sequência das repetidas representações que a Comissão fez subir ao governo informando que as comissões distritais não mostravam muito zelo no cumprimento das suas atribuições, são concedi-

---

<sup>56</sup> Decreto de 25 de Setembro de 1836.

Os serviços do Tribunal são distribuídos pela Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, passando por Decreto de 28 de Setembro de 1836 o despacho dos seus negócios para o Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda na qualidade de Inspector Geral do Tesouro Público.

Por Portaria de 5 de Junho de 1837 autoriza-se o sub-director da Contadoria do Tesouro Público a assinar todo o expediente preparatório do mesmo Tesouro.

<sup>57</sup> Decreto de 30 de Setembro de 1836

<sup>58</sup> Em substituição da Comissão da Junta do Crédito Público é criada a Junta do Crédito Público para administrar e arrecadar os fundos destinados ao pagamento dos juros e amortização de toda a dívida consolidada da Nação.

das novas instruções à Comissão: Instruções de 5 de Outubro de 1837 e Portaria de 12 de Novembro de 1838.

Entretanto, um novo documento constitucional é outorgado a 4 de Abril de 1838. Com esta nova Constituição pretendia-se suprimir o radicalismo do texto vintista e, simultaneamente, alargar a intervenção da soberania nacional que a Carta Constitucional de 1826 restringia.

Pela primeira vez é consagrado um Tribunal de Contas, cujos membros seriam eleitos pela Câmara dos Deputados, com a missão de verificar e liquidar as contas de receita e despesa do Estado e as de todos os responsáveis para com o Tesouro Público (art. 135º).

Contudo, a formalização desse Tribunal ainda teria que esperar cerca de uma década. Por ora, mantinha-se a Comissão Fiscal Liquidatária com um papel bem definido mas, todavia, submetida ao controlo do Tesouro Público.

Com o objectivo de dar impulso ao exame e recenseamento das contas dos exactores da Fazenda Nacional e de quaisquer tesoureiros e pagadores das Repartições dependentes do Ministério da Fazenda é criada, por Portaria de 2 de Maio de 1839, uma Comissão especial para o exame e recenseamento das contas dos exactores da Fazenda Nacional.

Competia a esta comissão o exame, em tempo oportuno, das contas das extintas Recebedorias Gerais de Província, das Recebedorias de Distrito e das Contadorias de Fazenda e a preparação dos processos para serem julgados pelo Tribunal a que a Lei incumbisse tal atribuição.

Esta Comissão reportava directamente ao Conselheiro encarregue da Direcção Geral da Contabilidade do Tesouro, a quem apresentaria todos os quinze dias uma relação especificada dos trabalhos que nesse período houvesse concluído. E, através desta Direcção, ao Inspector Geral do Tesouro, a quem faria chegar todos os trimestres uma estatística dos seus trabalhos.

As funções da Comissão foram regulados pelas Instruções de 29 de Maio de 1839<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Segundo este diploma a Comissão recebia do Chefe da Repartição Central do Tesouro todos os livros de contabilidade e documentos respectivos às contas dos funcionários, devendo cumprir os seguintes procedimentos:

“1º *Coordenação de todos os documentos de receita e despesa, para que assim dispostos possam melhor facilitar os necessários exames.*

2º *A escrupulosa confrontação da receita virtual dos diversos exactores, escriturada em seus livros, com a que lhe estiver formada nas Repartições competentes.*

3º *O descobrimento da origem e quaisquer diferenças (...) Ao exame da receita virtual de cada exactor seguir-se-á o da sua receita efectiva, tendo a Comissão particularmente em vista todos os meios de poder conhecer a sua exactidão, ou seja por documentos e talões, que existirem no Thesouro, confrontados com as respectivas Tabellas, ou pelos Titulos justificativos das sommas por cobrar, e julgados de falhas, combinados com os assentos de receita virtual.”*

Por Decreto de 14 de Outubro de 1840, passa a denominar-se Comissão das Contas dos Exactores da Fazenda Pública, sendo constituída por cinco membros e dividida em três secções. Mantêm-se em funções junto ao Tesouro e são lhe conferidas competências para o exame e recenseamento das contas das extintas Recebedorias Gerais de Província e suas delegações de comarca (1ª Secção), das extintas Recebedorias Gerais de Distrito (2ª Secção), de todos os Contadores da Fazenda e demais funcionários fiscais (3ª Secção).

São nomeados para a constituírem, Francisco dos Santos Pinto, (Sub-chefe de Repartição da Contadoria do Tesouro Público); Joaquim José do Nascimento Lupi, (1º Oficial da mesma Contadoria); Marcelino António de Moraes, (1º Oficial da mesma Contadoria); Francisco Manuel da Silveira (1º Oficial da mesma Contadoria); e José Ernesto da Silva Pessoa (1º Oficial da mesma Contadoria). Sublinhe-se a ligação assaz estreita com o Tesouro Público.

Em 11 de Novembro de 1841 a Comissão inicia funções, sendo desde logo evidentes as dificuldades em cumprir o disposto na lei, como se evidência nas sucessivas representações enviadas. A desorganização da contabilidade pública, apesar da recente reforma estabelecida por Decreto de 30 de Dezembro de 1839, impedia a Comissão de fazer os confrontos necessários ao exame das contas.

A instabilidade política não era propícia a grandes reformas. Estas, apenas, terão início com Costa Cabral.

A 27 de Janeiro de 1842 Costa Cabral chefiando um movimento revolucionário, proclama no Porto a Carta Constitucional de 1826 e a 24 de Fevereiro toma posse como ministro do Reino, sendo de imediato determinada<sup>60</sup> a entrada em funções do Tribunal do Tesouro Público, cujos serviços e composição são regulados pelo Decreto de 15 de Abril de 1842.

O Tribunal passa a ser composto por oito conselheiros e um presidente, a ter a seu cargo a administração, arrecadação e contabilidade da Fazenda Pública, incluindo a fiscalização dos livros de arrecadação da Fazenda, a toma de contas, passagem de quitações e o recenseamento da dívida nacional consolidada e não consolidada.

Durante o Cabralismo procura-se encetar reformas para melhorar a Fazenda e a Administração Pública, sendo muitas delas alvo de debate na imprensa e no parlamento, em ampla e acesa contestação.

---

Findo o exame e ajustamento da conta de cada exactor, tesoureiro ou pagador seria este confirmado por uma conta corrente, entregue na Direcção Geral da Contadoria, para em devido tempo ser presente a julgamento.

<sup>60</sup> Decreto de 9 de Março de 1842

Como referido, neste período é reformado o sistema de administração, arrecadação e fiscalização dos rendimentos públicos nos distritos administrativos do Reino e Ilhas Adjacentes<sup>61</sup>.

São estabelecidas as atribuições da Junta do Crédito Público, ficando alguns rendimentos que até então pertenciam à Junta a ser administrados, arrecadados e fiscalizados pelo Tribunal do Tesouro Público (Decreto de 8 de Junho de 1843, art. 5º e 9º). Por Portaria de 1 de Julho de 1843 estes rendimentos são atribuídos às Repartições do Tribunal do Tesouro Público.

A 18 de Agosto de 1843 é publicado o Regulamento da Contabilidade do Tesouro Público, sendo regulado: a escrituração e receita virtual e efectiva das contribuições e rendimentos anualmente votados pelas Cortes para satisfação das despesas e encargos do Estado; o movimento dos fundos e sua distribuição aos diferentes Ministérios; a concentração numa Conta Geral de toda a receita e despesa pública anual.

Por Decreto de 13 de Novembro de 1843 é extinta a Comissão para o Exame das Contas dos Exactores da Fazenda Nacional por se constatar que os seus trabalhos eram análogos aos de que se achava incumbida a Comissão Fiscal Liquidatária.

Em termos político, a tendência separatista ao nível das funções da área financeira, que se vinha desenhando, assume-se definitivamente. Ao invés da forte concentração no Real Erário e no Tesouro Público da generalidade das funções de gestão e controlo das finanças, vai afirmar-se, progressivamente, a separação entre os serviços executivos dependentes do Ministério da Fazenda e um órgão de controlo externo.

Concretizando esta linha de pensamento, já em pleno movimento de contestação ao governo de Costa Cabral é publicada a reforma da Fazenda.

Por Decreto de 18 de Setembro de 1844 o serviço central do Ministério da Fazenda é atribuído à Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda; a administração, arrecadação e contabilidade dos impostos e rendimentos públicos são atribuídas ao Tribunal do Tesouro; o exame, verificação e julgamento das contas de todos os exactores da Fazenda e demais responsáveis para com o Tesouro são atribuídos ao Conselho Fiscal de Contas.

Irá, então, começar a verdadeira reestruturação do controlo financeiro liberal. A Comissão Fiscal Liquidatária limitava-se à liquidação das contas, competindo o julgamento ao Tribunal do Tesouro, de quem dependia hierarquicamente. Agora, pela primeira vez, é constituído um órgão, estrategicamente posicionado entre o Governo e a Nação, para julgar, dentro do limite das suas funções, os gestores dos dinheiros públicos. Todavia, este novo órgão, ainda, depende do Governo.

---

<sup>61</sup> Decreto de 12 de dezembro de 1842, Instruções regulamentares de 20 de Dezembro de 1842 e Instruções regulamentares de 8 de Fevereiro de 1843.

É somente com a criação do Tribunal de Contas em 1849<sup>62</sup>, que se garante a independência dos julgadores (através da sua nomeação vitalícia) e se alarga a esfera de acção da instituição, precisando-se as suas atribuições.

Garante-se que o Tribunal de Contas exerça sobre os responsáveis para com a Fazenda Pública no que respeita ao julgamento das suas contas e imposição de multas, jurisdição própria e privativa; e que os seus acórdãos, nestes casos, tenham o carácter, autoridade, força e efeitos dos julgamentos e sentenças dos tribunais de justiça.

**ESQUEMA EVOLUTIVO DAS INSTITUIÇÕES LIBERAIS COM FUNÇÕES NA ÁREA DA FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA**

<b>Tribunal do Tesouro Público</b> (1832/1836 e 1842/1844)	
<b>Comissão de Liquidação das Contas do Extinto Erário</b> (1833/1836)	
<b>Comissão Fiscal Liquidatária</b> (1836/1844)	<b>Comissão das Contas dos Exatores da Fazenda Pública</b> (1840/1843)
<b>Conselho Fiscal de Contas</b> (1844/1849).	
<b>Tribunal de Contas</b> (1849/1911)	

<sup>62</sup> Decreto de 10 de Novembro de 1849

### 3.2.1.2 TIPOLOGIAS E CIRCUITOS

À semelhança das instituições que são sucessivamente reestruturadas, as formalidades e os circuitos inerentes ao acto de fiscalização também são alterados.

Assim, numa primeira fase, que poderíamos considerar de transição, passagem de um sistema que simultaneamente arrecada e fiscaliza, para um sistema em que embrionariamente se vai afirmando a atribuição de funções distintas a instituições distintas, é criada, como referido, na dependência do Tesouro Público, a **Comissão de Liquidação do Extinto Erário**<sup>63</sup>.

Inicialmente, é - lhe atribuída a missão de liquidar as contas anteriores a 1833, sendo estabelecido nas Repartições (extintas Contadorias Gerais do Erário) o seguinte método para o ajustamento final<sup>64</sup> das contas, com ou sem saldos, a apresentar ao Tribunal do Tesouro Público:

- 1º. Que de todas as contas que se ajustem e fecharem nas diversas repartições se formalizem nestas contas correntes, que sendo assinadas por dois oficiais, subam à Comissão para as aprovar e sendo aprovadas se lancem em um livro, que deve existir na Secretaria e que terá por título = Livro das contas justas pela Comissão de liquidação do extinto Erário<sup>65</sup>.
- 2º. Que de todas as contas examinadas nas diversas Repartições, de que resultar, ou tiver resultado em virtude de ajustamentos anteriores algum saldo, ou este se presuma, ou não liquido, contanto que não haja nas mesmas repartições documentos alguns em virtude dos quais se tenha de levar alguma importância, ao crédito ou débito delas, se extraíram iguais contas correntes, com as notas e esclarecimentos necessários e assinaturas já ditas, que atestem a sua veracidade.
- 3º. Que estas contas subindo à Comissão, passem com as observações desta a serem escrituradas em um livro, que se denominará = Livro dos saldos em apuro<sup>66</sup>.
- 4º. Que à cerca destas contas se proceda a chamar os responsáveis ou quem legitimamente os representar, para responderem e alegarem, o que lhes convir sobre seus alcances.

---

<sup>63</sup> Decreto de 14 de Setembro de 1933.

<sup>64</sup> Portaria de 8 de Novembro de 1833.

<sup>65</sup> Esta tipologia pode ser encontrada no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, fundo Tesouro Público, sob a cota TP689.

<sup>66</sup> Esta tipologia pode ser encontrada no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, fundo Tesouro Público, sob a cota TP580 a TP587.

- 5º. Que depois de convencida a Comissão e certificados os responsáveis de o apuro e realidade dos seus alcances se passem a extrair os saldos respectivos, para serem enviadas ao Tesouro Público, registando-se em um terceiro livro que se denominará = Livro dos saldos líquidos<sup>67</sup>.
- 6º. Que nas diferentes repartições se ponham verbas à margem das contas designadas no §1º, que se declarem terem passado, para os livros da Comissão e quanto as outras que tiverem saldos, se fecharam com a seguinte verba = Da Comissão de liquidação do extinto Erário para onde passou a escrituração no livro dos saldos em apuro. [escrito no livro dos saldos líquidos].
- 7º. Que no Livro da Comissão, quando se fechar as contas se ponha a seguinte verba = Do Tesouro Público, para onde passou a escriturar-se, segundo consta do livro dos saldos líquidos aonde este fica registado. [escrito no livro dos saldos em apuro].

Relativamente ao Erário Régio este método de controlo aporta consideráveis diferenças.

O propósito principal da instituição já não consiste no controlo global das receitas e despesas do Tesouro (efectuado, durante a vigência do Erário Régio, a nível centralizado na Tesouraria-mor e parcelarmente nas diversas contadorias), nem no controlo de uma entidade ou de um imposto; pretende-se encerrar definitivamente as contas. É neste contexto que se entende a criação das novas tipologias documentais e de novas metodologias de trabalho:

- a) As contas correntes são numeradas sequencialmente, independentemente da casa de arrecadação ou do tipo de arrecadação; anteriormente não eram numeradas.
- b) A escrituração das contas correntes em livros distintos - no livro das contas justas ou no livro dos saldos em apuro - processa-se em função da existência ou não de saldo; anteriormente a escrituração das contas correntes processava-se no livro mestre (controlo global da contadoria) e nos livros auxiliares (produzidos por categoria de casa ou de tipo de arrecadação).
- c) Caso se verificasse à posteriori que as contas não tinham saldo, era anulado o seu registo no livro dos saldos em apuro (verba), remetendo-se o seu registo para o livro das contas justas. O inverso também era possível.

---

<sup>67</sup> Esta tipologia pode ser encontrada no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, fundo Tesouro Público, sob a cota TP573 e TP574.

- d) Surgimento de uma nova tipologia documental: o livro dos saldos líquidos. Onde se regista não a conta corrente, mas o saldo final da conta, após as necessárias averiguações.
- e) A decisão final e consequente passagem de quitação compete ao Tesouro Público, órgão que superintende a Comissão.

Os métodos de trabalho da **Comissão das Contas dos Exactores da Fazenda Pública**, regulado pelo Decreto de 14 de Outubro de 1840, vem alterar substancialmente estes procedimentos.

Assim, os Contadores da Fazenda e demais funcionários obrigados a prestar contas ao Tesouro Público, da arrecadação que lhes tivesse sido confiada, passam a enviar à Comissão até ao dia 30 de Setembro de cada ano, todos os livros e documentos justificativos da sua gerência, para exame.

O processo do exame das contas, incumbido à Comissão passa a compreender:

- 1º. A indagação da verdadeira receita virtual encarregada a cada Exactor durante o ano económico a que disser respeito a conta de que se trata, classificada por exercícios segundo o sistema de escrituração estabelecido.
- 2º. A verificação da receita efectiva durante o mesmo período, com a classificação correspondente.
- 3º. A justificação da entrega e aplicação do seu produto, em conformidade dos avisos de crédito e ordens de transferência que a houverem autorizado.

No exame da receita virtual, a Comissão deveria ter particularmente em vista a escrupulosa confrontação da receita escriturada nos livros de cada Exactor com aquela de que se lhe houvesse formado débito nas competentes Repartições do Tesouro, procurando conhecer a origem de quaisquer diferenças que por ventura se achassem em resultado desse exame e confrontação, para cujo fim poderia a Comissão requisitar daquelas Repartições, ou de quaisquer outras dependentes do Tesouro, os esclarecimentos necessários.

O exame da receita efectiva de cada exactor ou funcionário, era feito na presença de documentos e talões existentes no Tesouro, confrontados com as respectivas tabelas e, bem assim, pelos títulos justificativos das somas por cobrar e julgados de falhas combinadas com os assentos da receita virtual dos respectivos rendimentos.

A legalização das entregas e aplicações ordenadas sobre o produto das receitas, verificar-se-ia, quanto à Despesa Geral outrora a cargo do Tesouro Público, pelos documentos comprovativos pela despesa e, relativamente

aos pagamentos e entregas ordenadas pelos diversos Ministérios depois da promulgação do Decreto de 2 de Dezembro de 1835, pelas contas de que trata o artigo 16º das Instruções mandadas observar pelo referido Decreto.

Nos exames relativos às entradas e saídas dos Cofres por transferências de fundos, verificar-se-ia: 1º - se a importância escriturada por entrada foi toda a que se transferiu para o respectivo cofre, para cujo fim a Comissão haveria previamente da Repartição da Tesouraria Geral uma nota de todas as transferências ordenadas para esse cofre; 2º - se a importância lançada em saída por transferência para outro cofre deu nele entrada e para isso procederia à confrontação das respectivas tabelas com a escrituração da mesma Tesouraria e com os documentos competentes.

No exame das contas dos Recebedores Gerais do Distrito e dos Contadores de Fazenda, seus sucessores, haveria que se conhecer quais foram os débitos que eles originariamente contraíram pelas transições de dinheiro e documentos de receita dos seus antecessores, feitas na conformidade das Instruções competentes, comparando escrupulosamente os mapas dessas transições com as guias relativas a cada um deles.

Além destes exames e averiguações feitos pela forma ordenada, deveria também a Comissão conhecer com o maior cuidado, se o método prescrito nas Instruções de 31 de Julho de 1834 e demais regulamentos posteriores sobre a escrituração dos livros das contas dos exactores foi efectivamente observado e, quando não o tenha sido indagaria o motivo dessa falta para verificar se nela interveio dolo ou simulação, com o intento de tornar confusas as ditas contas e encobrir alguma delapidação que prejudique a Fazenda Pública.

Findo o exame, a conta, acompanhada de uma conta corrente organizada, era apresentada à Comissão que lavrava decisão para se tomar consulta ao Ministro Inspector Geral do Tesouro Público.

A Comissão do Exame das Contas dos Exactores da Fazenda Pública aporta como inovação:

- a) Criação de raiz de uma instituição com funções específicas de controlo. Contudo, esta instituição deve ser considerada, ainda, como um órgão de controlo interno da Administração, dependente do Inspector Geral do Tesouro Público;
- b) Estabelecimento de uma estreita colaboração com os órgãos do Tesouro Público encarregues da arrecadação (Repartição da Tesouraria Geral) e da contabilidade pública (Repartição da Contabilidade Geral do Estado);

- c) Envio directo a esta Comissão dos documentos justificativos da gerência dos funcionários obrigados a prestar contas ao Tesouro Público;
- d) Confronto directo dos documentos enviados pelos exactores com os elementos remetidos pelo Tesouro Público;
- e) Surgimento da expressão “processo de exame das contas”. Processo entendido como conjunto de operações e, ainda, não como tipologia documental;
- f) Exame das contas efectuado de acordo com as Instruções concedidas aos exactores.

Com a criação do **Conselho Fiscal de Contas**, órgão de uma magistratura superior, é atribuída ao mesmo órgão a dupla função de liquidar e de julgar. A constituição deste órgão irá reflectir essa dicotomia. Por um lado, o Tribunal, propriamente dito, composto pelo Presidente, quatro Conselheiros e um Secretário; por outro, os serviços de apoio, constituídos por três repartições:

- 1ª Repartição: responsável pela liquidação, exame e verificação das Contas do Ministério da Fazenda, do Tribunal do Tesouro e da Junta do Crédito Público;
- 2ª repartição: responsável pela liquidação, exame e verificação das Contas dos Exactores dependentes dos Ministérios da Guerra e Marinha;
- 3ª Repartição: responsável pela liquidação, exame e verificação das Contas dos Exactores dependentes dos Ministérios do Reino, Justiça e Estrangeiros.

Os diplomas que regulam a instituição debruçar-se-ão com especial relevo sobre a nova área de competências, como se constata pelo Decreto de 27 de Fevereiro de 1845, Título IV, intitulado “Da forma do processo e julgamento final das contas e seus recursos” no qual se estabelece que:

*“Á proporção que os processos dos Exactores forem dando entrada no Tribunal, o Secretário tomando as competentes notas formará deles uma relação para ser apresentada ao Presidente que os distribuirá aos Conselheiros Relatores.”* (Art. 50º)

*“Os Conselheiros Relatores quando reconheçam pelo exame dos processos, que exista alcance contra a Fazenda Pública, mandarão dar conhecimento do mesmo alcance ao respectivo Exactor ou seus herdeiros e representantes, assignando-lhes logo dez dias continuos e improrrogáveis, que lhe serão intimados na sua pessoa ou de seu procurador, para dentro delles responderem, ajuntando os documentos que tiverem para sua defeza.* (Art. 51º)

*“Os mesmos Conselheiros, quando achem que para isso concorre justa causa, poderão ainda conceder ao Exactor os dias que lhes parecem sufficientes, com tanto que não excedam a trinta, tambem continuos e improrogaveis, para sustentar os referidos documentos, e allegar o mais que tiver a bem da sua justiça. Dos documentos e allegação do Exactor se levará termo que será unido ao processo, e de todo elle se dará vista ao Conselheiro Procurador Geral da Fazenda.” (Art. 52º)*

*“Obtida a resposta do Ministério Público será o processo pelo Conselheiro relator, em sessão do Tribunal, e depois de discutido se procederá á votação competente.” (Art. 53º)*

*“Julgada a exactidão da conta se lavrará Sentença, da qual conste o nome do Exactor, a natureza da sua responsabilidade, o tempo a que respeita, e todas as mais circunstâncias correlativas; e por ella se declarará o mesmo Exactor corrente, alcançado, ou credor para coma Fazenda Pública. A Sentença deve ser escripta pelo Conselheiro Relator, e assignada pelos Conselheiros que nella tiveram voto.” (Art. 54º)*

Com a criação do **Tribunal de Contas** estes procedimentos virão a ser expressos de uma forma mais detalhada. Contudo, pelo que nos foi dado apreciar através da documentação existente no Arquivo Histórico do Tribunal de Contas é possível vislumbrar uma certa continuidade entre estas duas instituições. A verdadeira rotura apenas se verificará com a reforma do Tribunal de 1859.

Até esta reforma podemos afirmar, grosso modo que os livros de sisas faziam parte de um conjunto documental mais vasto: as contas, que, por sua vez, eram a base para a constituição dos processos de contas, ou seja, o conjunto de documentos referentes à acção administrativa e judicial do Tribunal de Contas, no desempenho das suas funções como órgão fiscalizador judicial.

O processo de contas inseria-se numa tramitação e processamento específicos e regulados:

1. O primeiro acto, como referido a propósito das tramitações referentes às instituições antecessoras, iniciava-se com o envio dos documentos comprovativos da cobrança e arrecadação dos dinheiros públicos. A competência para o envio destes documentos<sup>68</sup> encontrava-se legislada e permanece mais ou menos idêntica. Competia ao administrador do

---

<sup>68</sup> Ao Tribunal de Contas apenas competia o julgamento:

▪ contas das receitas e despesas públicas que lhe devem ser apresentadas pelos tesoureiros, recebedores e pagadores de todos os ministérios e repartições dependentes deles, e por quaisquer responsáveis, que singular ou colectivamente tenham a seu cargo a adminis-

concelho remeter ao Tribunal as contas das recebedorias do concelho. Posteriormente, passa a competir aos delegados do tesouro a remessa das contas dos recebedores, dos tesoureiros pagadores, dos exactores e de quaisquer outros gerentes de fundos públicos dos seus distritos. As contas das corporações administrativas e dos estabelecimentos pios cuja gerência não ultrapassa-se determinado valor eram remetidas pelos governadores civis.

Os documentos que os exactores da fazenda Pública deveriam enviar encontravam-se, igualmente, regulamentados. Segundo a Lei de 26 de Agosto de 1848, art. 26º, para que o Tribunal do Conselho Fiscal de Contas pudesse exercer o exame e fiscalização que lhe competia sobre todos os ramos da Receita e Despesa pública, ser-lhe-iam dadas, pelas diferentes Repartições do Estado, as declarações seguintes: “(...) 2º *Pelo Tribunal do Tesouro Publico lhe será remetida uma Relação, ordenada por Distritos e Concelhos, da importância do lançamento da décima e impostos anexos, logo que esta operação se ache funda, e lhe dará conhecimento de todos os ramos da receita contratados; devendo igualmente enviar-se-lhe, pela Tesouraria Geral do Ministério da Fazenda, uma outra relação, das quantias que desta receita se tiverem arrecadado nos Distritos, com distinção dos rendimentos que as produziram, e dos anos a que respeitam.* 3º *Os Tesoureiros Pagadores, recebedores de Conselho, Tesoureiros da Alfândegas, e quaisquer outros Exactores da Fazenda Pública, serão também obrigados a remeter mensalmente uma Conta, que indique as somas que recibessem no mês antecedente pelos diferentes ramos de receita que arrecadarem, as entregas que tiverem feito, e as quantias que pagarem com referência ás ordens recebidas*”.

Os Tesoureiros, Recebedores e Pagadores eram ainda obrigados a dar as contas anuais, art. 26, em conformidade com o art. 11º do Decreto de 18 de Setembro de 1844.

2. A primeira operação arquivística, que testemunhava a existência do documento comprovativo da acção do exactor na instituição fiscaliza-

---

tração, arrecadação e aplicação de fundos provenientes de rendimentos públicos e de contribuições ou liquidações em que a Fazenda Pública tenha parte;

- contas das municipalidades e estabelecimentos pios, cujo rendimento excedesse 2 contos de réis;
- decisões, por via de recurso, dos concelhos de distrito, sobre as contas anuais dos tesoureiros e recebedores das câmaras municipais e estabelecimentos pios, cujo rendimento não excedesse 2 contos de réis.

Ou seja, as contas que não excedessem 2 contos de réis apenas vinham ao Tribunal por via de recurso.

dora, era o registo de entrada destes documentos, efectuado em livro próprio<sup>69</sup>.

A série “*registo de entrada de livros e documentos*” é composta pelos seguintes livros:

Cota Original	Cota Actual	Datas Extremas	Título <sup>70</sup>	Registos
A	TP914	1844/10 - 1848/02/19	Livro de entrada de contas da 2ª Secção da Repartição Central	Nº 1 a 188
B	TP521	1848/02/22 - 1851/08/02	Registo de remessa de livros e documentos	Nº 189 a 1001
C	TP564	1851/08/05 - 1854/08/24	Entrada de requerimentos e mais negócios	Nº 1002 a 1951
D	TP522	1854/08/24 - 1856/12/13	Registo de remessa de livros e documentos	Nº 1952 a 2740
E	TP418	1856/12/13 - 1858/08/12	Livro de registo de recebedores	Nº 2741 a 3147
F	TP42	1858/08/14 - 1864/01/20	Registo de contas, receitas e despesas	Nº 3148 a 4186
G	TP764	1864/01/26 - 1886/07/08	Livro Geral	Nº 4187 a 4770

Constituíam elementos de descrição deste registo: a data de entrada, o número de entrada, a identificação do documento enviado (nº de exemplares, título e ano económico de cobrança), a identificação do remetente, a justificação do envio do documento - inclui nome, localidade e período de exercício do responsável pela gestão dos dinheiros públicos, discriminação

<sup>69</sup> A restante documentação que dava entrada no Conselho Fiscal de Contas e mais tarde no Tribunal de Contas era registada no *Livro de Entrada Geral*, outra série do fundo *Tesouro Público*.

<sup>70</sup> O Título dos livros desta série não é uniforme. Contudo, a sequência do número de registos, das cotas originais e das datas extremas, permitem-nos afirmar que se trata de uma série única.

dos livros e documentos entrados para comprovação da responsabilidade de conta - a distribuição pelas contadorias ou direcções, segundo a área de competência de cada uma<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Apresentam-se a título exemplificativo alguns extractos dos registos de entrada:

L <sup>o</sup>	N <sup>o</sup>	Data de Registo	Assunto	Andamento
B	371	1849.07.17	Diversos livros e docs. pertencentes à recebedoria do concelho de Alhandra, entregues pelo escrivão da administração Caetano Ricardo da Rocha: 5 L <sup>o</sup> mod 15 1842 a 1847, 6 L <sup>o</sup> de dividas relaxadas 1842 a 1847, 6 L <sup>o</sup> de receita de sisas e selos dos ditos anos, 5 L <sup>o</sup> de receita eventual dos ditos anos, 5 L <sup>o</sup> de receita eventual dos ditos anos, 1 massete de docs. numerados de 1 a 5 de 1842-1843, 1 massete de docs. numerados de 1 a 6 1843-1844, 1 massete de docs. numerados de 1 a 7 1844-1845, 1 massete de docs. numerados de 1 a 7 1845-1846, 1 massete de documentos numerados de 1 a 3 1846-1847.	À 1 <sup>a</sup> Repartição, 2 <sup>a</sup> Secção em 28/07/1849 com guia, devolvidos da 1 <sup>a</sup> Direcção em 26/02/1852, passou recibo em 17/07/1849, em 4/03/1852 para a Repartição Provisória com guia.
C	1480	1853.01.18	Diversos livros de receita e docs. da responsabilidade dos recebedores do concelho de Moimenta da Beira, António Rodrigues Ferreira, e José Freire Mergulhão Bandeira, acompanhados da representação do delegado do tesouro na Repartição da Fazenda do distrito de Vizeu, de 14/12 último, e de uma relação (e duplicado para se passar recibo) a qual faz parte deste assento; e juntos hão de passar para a repartição competente: 2 L <sup>o</sup> de receita do mod 15 A e 15 B, 1 L <sup>o</sup> de receita de rendimento de sisas, 1 L <sup>o</sup> de receita de rendimentos de selos, 1 L <sup>o</sup> de receita de rendimentos eventuais, 1 L <sup>o</sup> de receita do imposto de amortização de notas do banco.	Em 18/01/1853 para a 1 <sup>a</sup> Direcção, com guia passou recibo na data supra no duplicado da relação.
D	2043	1854.11.08	Diversos livros da responsabilidade do recebedor que foi do concelho de Vila Nova da Cerveira, Narciso Pereira d'Amorim e com vários docs. acompanhados de 2 contas do delegado do tesouro no distrito de Viana do Castelo de 7 e 24 de Outubro último, e relações em duplicado para se passar recibo; as quais fazem parte d'este assento e com eles passam à Repartição Competente: 1 L <sup>o</sup> mod 15, 3 L <sup>o</sup> de sisas, 3 L <sup>o</sup> de selos, 3 L <sup>o</sup> de receita eventual (este livro remete-nos para o maço).	Em 8 de Novembro de 1854 à Repartição Provisória com guia, recibo no duplicado da relação na dita data.

3. Em paralelo procedia-se à inscrição da letra identificativa do livro de registo e do nº de registo de entrada no canto inferior esquerdo do livro comprovativo da cobrança e arrecadação, neste caso no livro de sisas, estabelecendo-se, assim, o seu inter-relacionamento, isto é, através destas referências e recorrendo ao livro de “*registo de remessa de livros e documentos*”, pode identificar-se a data de entrada do livro de sisas no Conselho Fiscal de Contas e, posteriormente, no Tribunal de Contas. Infelizmente o cumprimento deste procedimento nem sempre foi rigoroso pelo que a maioria dos livros não apresenta qualquer referência.
4. Na fase inicial, como descrito, registavam-se, simplesmente, os documentos segundo a ordem de envio. Os documentos (livros, tabelas, recibos...), apenas eram agrupados por agente e por gerência, após a distribuição pelas Contadorias ou Direcções, atribuindo-se, então, o nº de conta, o qual era registado no “Livro de entrada de contas”. Iniciava-se, então, a acção de liquidação, exame e conferência da conta. Em paralelo, de forma a possibilitar outras formas de acesso a essa conta, bem como o controlo da prestação de contas, eram elaborados li-

E	3125	1858.07.20	Livros da conta do receptor do concelho de Gondomar Manuel da Cunha Barbosa, acompanhados dos respectivos docs. de débito e crédito relativos aos mesmos os quais passam à Repartição Competente para os exames necessários ( não tem assento de remessa na relação em duplicado) : 1 Lº da conta para exercicios de 1846-47, 2 Lº um de sisas, e um de selos 1846-1847, 2 Lº um de sisas, um de selos 1847-1848, 1 Lº de eventual 1847-1848, 1 Lº mod 15 de 1847-1848, 1 Lº de imposto de notas 1848-1849, 3 Lºs 1 eventual, 1 sisas, 1 selos de 1848-1849.	Em 21/07/1858 à Repartição Provisória com guia.
F	3187	1858.09.30	Livros e documentos de débito da conta do receptor do concelho de Ferreiros de Tendaes João Carvalho Miranda, acompanhados da conta do Delegado do Tesouro no distrito de Viseu de 18 de Julho de 1858, e de relação em duplicado a qual com eles passou à Repartição competente: 4 Lº nº 15 de 1844 a 1848, 2 Lº - 1 de sisas e 1 de selos de 1842-43, 3 Lº - 1 de selos e 1 de sisas e 1 eventual 1843-44, 4 Lº 1 de selos, 1 de sisas, 1 contencioso, 1 eventual 1845-46, 3 Lº 1 de selos, 1 de sisas, 1 contencioso 1846-47, 3 Lº - 1 de selos, 1 de sisas, 1 contencioso de 1847-48.	Em 30/09/1858 à Repartição Provisória com guia, passou recibo no duplicado das relações na dita data
G	4191	1864.02.16	Diversos livros das contas do receptor do concelho de Chamusca, Manuel Maria Alves com officio do delegado do tesouro de Santarém: 1 Lº mod 15, 1 Lº mod 6, 1Lº de sisas, 1Lº de selos, 1 Lº relaxadas, 1 Lº de eventual.	2ª Direcção

vros ordenados por divisão administrativa ou por natureza da responsabilidade.

Efectuavam-se, igualmente, registos de controlo interno da distribuição e andamento do serviço, produzindo-se “Livros de distribuição por contador”.

5. Após a análise administrativa (exame, verificação e liquidação) as contas, constituídas pelos documentos enviados e pelos produzidos pela instituição fiscalizadora, eram encapadas e enviadas a julgamento. Passavam, então, a denominar-se processos de contas, elaborando-se na Secretaria livros de registo de subida a julgamento.
6. Os processos para julgamento de contas e quaisquer outros, antes de serem distribuídos eram postos em classes:
  - Processos para julgamento de contas.
  - Processos para liquidação de atrasos do Tesouro e recenseamento da Dívida Pública.
  - Processos de recurso das decisões dos Conselhos de Distrito sobre as contas dos Tesoureiros e Recebedores das Câmaras Municipais e Estabelecimentos Pios, cujo rendimento não excedesse a dois contos de réis.
  - Quaisquer outros processos.
7. Posteriormente eram numerados para extracção e distribuídos pelos Conselheiros: o Secretário assentava no livro competente e no rosto da capa do processo o nº da conta, o nº de processo e o nome do Conselheiro a que fora atribuído.
8. Seguia-se o processo e julgamento: era apresentada citação do Relator contra quem a conta tivesse sido organizada para apresentarem os documentos que julgassem conveniente e era enviado a vista do Procurador Geral da Fazenda. Por último, o processo era julgado em sessão e lavrada sentença por acórdão.
9. Dado que havia sido conferido ao Tribunal um regime de duplo acórdão<sup>72</sup> (provisório e definitivo), primeiramente fixava-se, em acórdão provisório a situação do responsável, em vista dos documentos junto ao processo, declarando-o credor, quite ou alcançado para com a Fazenda.

---

<sup>72</sup> O regime de duplo acórdão é extinto apenas pelo Decreto nº 22 257, de 25 de Fevereiro de 1933.

Caso o responsável fosse declarado em alcance fixava-se logo o seu verdadeiro débito, sendo condenado ao seu pagamento. O responsável julgado devedor que depois apresentasse documentos comprovativos do pagamento do seu débito, seria declarado quite por novo acórdão. Os acórdãos provisórios seriam intimados aos interessados para alegarem o que lhes conviesse, bem como para constituírem procurador. Estes acórdãos provisórios podiam ser impugnados por meio de reclamação, proferindo-se depois os acórdãos definitivos, ouvido-se o Ministério Público.

10. Dos acórdãos definitivos é que cabia recurso. O recurso das decisões do Tribunal, fazia-se para o próprio Tribunal, em caso de erro ou omissão, ou para o Conselho de Estado, em caso de violação da lei ou preterição de formalidades essenciais.<sup>73</sup>
11. Ao abrigo do princípio da publicitação dos actos, no regimento de 27 de Fevereiro de 1850 dispõe-se que os acórdãos passem a ser de imediata publicação no Diário do Governo.

A reforma aportada pelo Decreto de 19 de Agosto de 1859 irá alterar significativamente estes procedimentos: pretendia-se simplificar o processo das contas dos exactores e tornar uniformes os métodos de contabilidade.

Até então, as repartições de que eram dependentes os agentes do Tesouro remetiam ao Tribunal todos os livros e documentos da sua escrituração, encerrada no fim de cada ano económico. Era no Tribunal que se extraíam as contas a partir dos livros.

A reforma manteve este sistema em relação às responsabilidades anteriores a 1859 e dispôs que de 1859 em diante, viessem para o Tribunal, não os livros, mas as contas já organizadas, e, quanto a documentos, só os que, para comprová-las, eram indispensáveis.

As escriturações eram, assim, substituídas por contas delas extraídas nas próprias repartições, fornecendo-se os modelos para essas contas e designando-se quais os documentos que as deviam acompanhar.

Deste modo os livros comprovativos da acção do exactor - em que se inclui os livros de sisas - relativos a gerências anteriores a 1859 deixam de ser enviados ao Tribunal de Contas.

Contudo, como as contas nem sempre eram enviadas atempadamente, podemos verificar pelos livros de registo que a sua entrada no Tribunal de

---

<sup>73</sup> Os acórdãos relativos a recursos, de acordo com os elementos estatísticos retirados dos relatórios de actividade, apenas começaram a ser proferidos no ano de 1860/1861.

Contas se processou até 1886 (TP764) e terminaram nesta data porque a reforma de 30 de Agosto de 1886 vem considerar definitivamente prescritas todas as contas pertencentes a gerências que houvessem terminado há 30 anos, com excepção das que se achassem affectas ao Tribunal.

A partir de 1859 é criada uma série paralela para o registo de entrada de contas posteriores a 1859, permanecendo a série mencionada exclusivamente para o registo das contas antigas.

Apenas em 1895, quase uma década depois de terem deixado de dar entrada no Tribunal, se completará a liquidação das contas anteriores a 1859, com manifesta satisfação do Conselheiro Secretário Director Geral, como se pode constatar pelo Relatório deste responsável relativo à estatística do ano económico de 1894-1895: "*Chegar a este resultado era uma das minhas aspirações, para crédito do tribunal e interesse da fazenda e dos particulares, que tinham bens vinculados a essas responsabilidades anti-quíssimas*".<sup>74</sup>

A permanência simultânea de vários sistemas para o tratamento das contas reflecte-se na constituição orgânica dos serviços de apoio do Tribunal, os quais contemplavam serviços específicos para o tratamento das contas antigas.

Assim, pelo Regimento do Tribunal de 27 de Fevereiro de 1850 determina-se no seu artigo 34º que: "*A verificação, exame e liquidação das Contas da competência do Tribunal, pela gerência dos dinheiros públicos, e relativos à época corrente, serão distribuídos a duas Direcções. As contas relativas a épocas anteriores, serão examinadas, verificadas e liquidadas em uma Repartição Provisória (...)*".

Pelo Decreto de 19 de Agosto de 1859 estipula-se no artigo 30º que haja no Tribunal de Contas uma Secretaria e Arquivo e duas Direcções (...), estabelecendo-se pelo Regimento de 6 de Setembro de 1860:

- "*A 1ª Direcção divide-se em duas repartições: compete à 1ª o exame, verificação e liquidação das contas dos responsáveis à Fazenda Pública, respectivas à época corrente, com excepção das dos Tesoureiros Pagadores dos cofres centrais e caixas do Ministério da Fazenda (...)*" - Art. 54º.

- "*Compete à 2ª Direcção o exame, verificação e liquidação das contas dos distritos, câmaras municipais e mais corporações administrativas e de todas as corporações e estabelecimentos de piedade e beneficência, e bem assim das dos responsáveis á Fazenda Publica, relativas à época anterior a 1 de Julho de 1859.*" - Art. 55º

A simultaneidade de sistemas de trabalho contribuiu sem dúvida para a dilatação dos prazos necessários à fiscalização das contas. Como reforço do exposto termina-se este artigo citando Ernesto da Trindade Pereira:

---

<sup>74</sup> AHTC, Tesouro Público, Nº 208, p.15.

*“Para se decretar a extinção das instituições e repartições enumeradas, não se espera que tivessem corrente e em dia, o seu serviço; era por isso mesmo que longe estavam de o ter, que o decretamento da abolição se precipitava; - mas como entre eles há um fio de sucessão, os trabalhos para concluir, ou ainda não principiados, que deixavam no seu inventário, passavam para cargo da instituição que se seguia, e assim por diante; de sorte que o tribunal de contas de 1872 é ainda tribunal de contos, erários, conselho da fazenda, tribunal do tesouro, comissão fiscal liquidatória, conselho fiscal de contas, tribunal de 1849 e tribunal de 1859. Regendo-se os trabalhos dessas diferentes épocas por sistemas diversos e estando esses trabalhos a cargo do tribunal de contas, subsistem para ele ainda vigentes não só os sistemas, mas todas as disposições promulgadas com relação a eles.”<sup>75</sup>*

---

<sup>75</sup> PEREIRA, Ernesto da Trindade – O Tribunal de Contas, vol. 1, p. 62.



---

## NOTÍCIAS



# RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JAN./JUN.2000

## 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 2000, com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios de acordo com o nº 3 do artº 248º do Tratado UE, apresentando-se de seguida um quadro descritivo desta actividade:



# AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU EM PORTUGAL

## Janeiro/Junho 2000

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR E TEMA DE CONTROLO	ENTIDADES AUDITADAS/ /CONTACTADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
31 de Janeiro a 1 de Fevereiro	Recursos Próprios, Reembolsos aos Estados-Membros  Auditoria relativa aos direitos aduaneiros e direitos niveladores agrícolas (DAS 1999)	- DGAIEC – Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo  - Alfândega de Leixões	- 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;  - Aplicação dos vários métodos de avaliação, valor aduaneiro nos casos de pessoas relacionadas e vendas sucessivas, bem como os vários ajustamentos a efectuar no preço efectivamente pago ou a pagar.
14 a 18 de Fevereiro	FEOGA-Garantia  Auditoria financeira relativa aos pagamentos do FEOGA-Garantia (DAS 1999)	- INGA – Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola.  - IFADAP – Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas.  Visita a 3 beneficiários de ajudas comunitárias no âmbito do FEOGA-Garantia	- Análise dos processos relativos a ajudas comunitárias no âmbito de 3 medidas do FEOGA-Garantia, junto dos organismos gestores/pagadores;  - Controlo local dos beneficiários das ajudas comunitárias.

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR E TEMA DE CONTROLO	ENTIDADES AUDITADAS/ /CONTACTADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
14 a 18 de Fevereiro	Políticas Internas e Investigação e Desenvolvimento Tecnológico  Auditoria, no âmbito da DAS 1999, relativa ao Programa Específico de Modernização da Indústria dos Têxteis e do Vestuário em Portugal – Reg. (CE) nº 852/95, do Conselho	- IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento  - Visita a 3 projectos e respectivas entidades promotoras, no âmbito do programa auditado	- Análise do sistema nacional de gestão e de controlo, nomeadamente interno, que rege a gestão administrativa e contabilística do programa;  - Análise dos processos relativos ao funcionamento do sistema acima referido;  - Exame dos documentos justificativos e de toda a documentação relativa às acções sujeitas a controlo.
28 de Fevereiro a 10 de Março	Domínio Regional e Fundo de Coesão  Auditoria, no âmbito da DAS 1999, que diz respeito ao projecto do Fundo de Coesão “Nova Travessia Rodoviária sobre o Tejo – Ponte Vasco da Gama”	- IGF – Inspeção-Geral de Finanças  - LUSOPONTE – Concessionária para a Travessia do Tejo S.A.  - DGDR – Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional  - GATTEL – Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa  - COA – Comissão de Acompanhamento da Obra (vertente ambiental)	- verificar consistência dos montantes pagos com as especificações em termos de legalidade e regularidade dos regulamentos comunitários;  - verificar existência de um sistema adequado de gestão e de contabilização, por forma a confirmar:  a) a consistência e a confiança nas informações de gestão, de controlo e financeiras na base dos pedidos de pagamento e certificação de despesas, e  b) a existência de um “audit trail” (possibilidade de reconciliação) entre os montantes de despesas declarados e os documentos de apoio (facturas e extractos bancários) provenientes do beneficiário final).  - verificar que a despesa elegível atribuída a cada projecto pode ser facilmente identificável no sistema de contabilidade da(s) entidade(s) gestora(s) ou que é sujeita a contabilização separada.  - verificar o estado de execução física das acções e a eficiência das mesmas através de indicadores quantificáveis.

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR E TEMA DE CONTROLO	ENTIDADES AUDITADAS/CONTACTADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
10 a 14 de Abril	<p>Políticas Sociais e Fundo Social Europeu</p> <p>Auditoria no contexto da DAS 1999, relativa aos pagamentos no âmbito do FSE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DAFSE – Departamento para os Assuntos do FSE</li> <li>- Departamento de Estudos e Planeamento da Saúde</li> <li>- IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional</li> <li>- Gestor do Programa PESSOA</li> <li>- Gestor do Programa Saúde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recolha de informação detalhada sobre o enquadramento legal, de gestão e sistemas de controlo;</li> <li>- Verificação dos pagamentos efectuados;</li> <li>- Identificação e controlo dos beneficiários finais.</li> </ul>
10 a 14 de Abril	<p>Domínio Regional e Fundo de Coesão</p> <p>Auditoria relativa aos Reg. (CEE) n.ºs 2052/88, 2053/88, 4253/88, 4254/88 e 1164/94 do Conselho, no âmbito da DAS 1999, no que diz respeito aos Programas Operacionais “Modernização do Tecido Económico”, “Formação Profissional e Emprego” e ao projecto do Fundo de Coesão “Linha do Norte – Troço Albergaria/Alfarelos”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DGDR – Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional</li> <li>- IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional</li> <li>- IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento</li> <li>- REFER, E.P. (Lisboa)</li> <li>- Visita a 3 projectos e respectivas entidades promotoras no âmbito dos programas auditados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificar a consistência dos montantes pagos com as especificações em termos de legalidade e regularidade dos regulamentos comunitários e em particular, a elegibilidade das despesas;</li> <li>- Verificar a existência de sistemas de gestão e de contabilização em cada organismo relacionado com os fundos FEDER, de forma a confirmar: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) a consistência e a confiança nas informações de gestão de controlo e financeiras na base dos pedidos de pagamento e certificados de despesa;</li> <li>b) a existência de um “audit trail” (possibilidade de reconciliação) entre os montantes de despesas declarados e os documentos de apoio (facturas e extractos bancários) provenientes do beneficiário final.</li> </ul> </li> <li>- Verificar que a despesa elegível atribuída a cada projecto pode ser facilmente identificável no sistema de contabilidade das entidades gestoras ou se é sujeita a contabilização separada;</li> <li>- Verificar o estado de execução física das acções e a eficiência das mesmas através de indicadores quantificáveis.</li> </ul>

DATA DAS AUDITORIAS	SECTOR E TEMA DE CONTROLO	ENTIDADES AUDITADAS/ CONTACTADAS	OBJECTIVOS E ACÇÕES DESENVOLVIDAS
2 a 5 de Maio	<p>FEOGA-Orientação</p> <p>Auditoria no contexto da DAS 1999, relativa aos pagamentos no âmbito do FEOGA-Orientação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DGDR – Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural</li> <li>- IFADAP – Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas</li> <li>- DRABL – Direcção Regional da Agricultura da Beira Litoral</li> <li>- Visita a 2 projectos e respectivas entidades promotoras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recolha de informação detalhada sobre o enquadramento legal, de gestão e sistemas de controlo;</li> <li>- Verificação dos pagamentos efectuados;</li> <li>- Identificação e controlo dos beneficiários finais.</li> </ul>
8 a 12 de Maio			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificar a consistência dos montantes pagos com as especificações em termos de legalidade e regularidade dos regulamentos comunitários e em particular, a elegibilidade das despesas;</li> <li>- Verificar a existência de sistemas de gestão e de contabilização em cada organismo relacionado com os fundos FEDER, de forma a confirmar: <ul style="list-style-type: none"> <li>c) a consistência e a confiança nas informações de gestão de controlo e financeiras na base dos pedidos de pagamento e certificados de despesa;</li> <li>d) a existência de um "audit trail" (possibilidade de reconciliação) entre os montantes de despesas declarados e os documentos de apoio (facturas e extractos bancários) provenientes do beneficiário final.</li> </ul> </li> <li>- Verificar que a despesa elegível atribuída a cada projecto pode ser facilmente identificável no sistema de contabilidade das entidades gestoras ou se é sujeita a contabilização separada;</li> <li>- Verificar o estado de execução física das acções e a eficiência das mesmas através de indicadores quantificáveis.</li> </ul>

Ainda no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Contas Europeu e a solicitação deste, recolheu-se e tratou-se, durante o período de Janeiro a Junho de 2000, entre outra, informação relativa aos seguintes temas:

- Recursos Próprios. Direitos Aduaneiros e Direitos Niveladores. Declaração de Fiabilidade (com a intervenção da DGAIEC do Ministério das Finanças);
- Regime de Aperfeiçoamento Passivo, nos termos dos artigos 145º a 160º do Regulamento (CEE) nº 2913/92, do Conselho e dos artigos 748º a 787º do Regulamento (CEE) nº 2454/93, da Comissão (com a intervenção da DGAIEC do Ministério das Finanças);
- Utilização de siglas e abreviaturas nas respostas das autoridades nacionais às observações e fichas de resultados do TCE, no âmbito dos procedimentos contraditórios instituídos (com a intervenção de todas as entidades gestoras/pagadoras de fundos comunitários).

## **1.2 Reunião do Grupo de Trabalho *AD HOC* sobre o controlo da aplicação dos artºs. 87º, 88º e 89º do Tratado/CE**

Realizou-se em Lisboa, no dia 21 de Março, uma reunião do Grupo de Trabalho *ad hoc* sobre o controlo da aplicação dos artºs 87º, 88º e 89º, e na qual participaram as Instituições Superiores de Controlo (ISC) da Bélgica, Espanha, Finlândia, Itália, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Tribunal de Contas Europeu – sendo o Tribunal de Contas português, coordenador e o Tribunal de Contas holandês, relator).

Pelo coordenador do Grupo de Trabalho foi feita uma descrição da evolução dos trabalhos já realizados, designadamente com referência aos mandatos que as Resoluções do Comité de Contacto dos Presidente lhe têm cometido, havendo a destacar a Resolução aprovada no Comité de Contacto realizado em Dublin, em Outubro de 1999, que aprovou o documento *Proposta para uma auditoria coordenada no domínio dos auxílios dos Estados*.

Assim, esta reunião teve como principal objectivo dar seguimento a esta Resolução, nomeadamente no que diz respeito aos procedimentos iniciais e metodológicos a seguir na preparação da auditoria coordenada, em que participam, para além das ISC acima referidas, o Tribunal de Contas da Grécia.

## **1.3 Visita ao Tribunal de Contas dos Membros Socialistas da *Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu***

A solicitação da *Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu*, uma delegação desta *Comissão* visitou, no dia 5 de Abril, o Tribunal de Contas, durante a qual foi feita uma exposição sobre o Tribunal de Contas português, a que se seguiu uma sessão de perguntas/respostas.

## **1.4 Visita a Portugal do Membro português do Tribunal de Contas Europeu**

Visitou o Tribunal de Contas, no dia 26 de Abril, o novo Membro português do Tribunal de Contas Europeu, tendo como objectivo a análise

de matérias de interesse comum relacionadas com ambas as Instituições.

### **1.5 1ª Reunião dos Agentes de Ligação**

O Tribunal de Contas português participou em Bruxelas, no dia 4 de Maio, na 1.ª Reunião dos Agentes de Ligação, estando prevista uma 2.ª Reunião a realizar no Luxemburgo no dia 3 de Outubro.

Esta reunião teve como objectivo dar seguimento às Resoluções do Comité de Contacto dos Presidentes dos Tribunais de Contas da União Europeia, aprovadas em Dublin, em Outubro de 1999, e preparar a próxima reunião do Comité de Contacto.

## **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 2000, as seguintes acções:

### **2.1 RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO**

#### **2.1.1 Visita a Portugal do Ministro do Tribunal de Contas da União, do Brasil, Dr. Walton Alencar Rodrigues**

Visitou o Tribunal de Contas, no dia 19 de Abril, o Senhor Ministro Walton Alencar Rodrigues, do Tribunal de Contas da União.

#### **2.1.2 Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – Brasil**

No dia 15 de Maio, deslocou-se ao Tribunal de Contas o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, do Bra-

sil, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

### **2.1.3 Visita ao Tribunal de Contas do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – Brasil**

De 22 a 25 de Maio, deslocou-se à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas o Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, do Brasil, acompanhado de 1 Conselheiro, com o objectivo de conhecer a organização e o funcionamento da Secção Regional.

A esta visita, seguiu-se uma reunião no dia 26 de Maio na Sede do Tribunal de Contas, em Lisboa, com o objectivo de serem analisadas as semelhanças e as diferenças entre a forma de actuação do Tribunal de Contas de Portugal e dos Tribunais Estaduais brasileiros.

### **2.1.4. Visita a Portugal do Ministro do Tribunal de Contas da União, do Brasil, Dr. Marcos Vilaça**

Visitou Portugal no mês de Junho, o Senhor Ministro Marcos Vilaça do Tribunal de Contas da União, que simultaneamente também é Presidente da Comissão para as *Comemorações dos 500 anos da Descoberta do Brasil*, durante a qual foram trocadas impressões sobre a realização do *IV Encontro dos Tribunais de Contas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, que se irá realizar em Brasília, de 4 a 6 de Setembro de 2000.

## **2.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

### **2.2.1 Reunião do Comité de Normas de Auditoria da INTOSAI**

A convite do Auditor-Geral da Suécia (coordenador do *Comité de Normas de Auditoria da INTOSAI*) o Tribunal de Contas

português participou, em Londres, nos dias 17 e 18 de Janeiro, na *Reunião do Comité de Normas de Auditoria da INTOSAI*.

Esta reunião teve como objectivo a análise e tratamento dos seguintes assuntos:

- *Reestruturação das Normas de Auditoria da INTOSAI*;
- *Sumário de sugestões propostas por Membros do Comité*;
- *Orientações para a Implementação das Normas de Auditoria respeitantes à Auditoria de Gestão (guide-lines)*;
- *Programa de Actividades para o período 1999-2001*.

### **2.2.2 Reunião preparatória do Conselho Directivo da EUROSAI**

O Director-Geral do Tribunal de Contas participou em Frankfurt, no dia 3 de Fevereiro, numa reunião preparatória da próxima reunião do Conselho Directivo da EUROSAI, que se realizou em Madrid, no dia 16 de Fevereiro.

Desta reunião há a destacar a elaboração de uma proposta de Resolução tendente à criação de um *Comité de Formação* no âmbito da *EUROSAI*.

### **2.2.3 XXII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI**

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Madrid, no dia 16 de Fevereiro, na XXII Reunião do Conselho Directivo da *EUROSAI - European Organisation of Supreme Audit Institutions* (de que o Tribunal de Contas português é membro observador por inerência, por ser membro do Conselho Directivo da *INTOSAI*), tendo como principal objectivo a análise das seguintes matérias:

- Relatório do Secretário-Geral da *EUROSAI*, sobre a actividade da Secretaria-Geral;
- Realização do *site internet*;
- Criação do Comité de Formação da *EUROSAI*;
- Situação da ISC da Bielorrússia;

- Formação na *EUROSAI* e na *IDI*;
- Relações entre as ISC e as Universidades;
- Preparação do V Congresso da *EUROSAI*;
- Informação sobre as *Jornadas EUROSAI/OLACEFS*.

Desta reunião há a destacar a eleição do Tribunal de Contas como membro efectivo do *Comité de Formação da EUROSAI* e a concretização de uma Conferência *EUROSAI/EURORAI* sobre a articulação dos vários níveis de controlo externo, quando existam.

#### 2.2.4 1.ªs JORNADAS EUROSAI/OLACEFS

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Madrid, nos dias 17 e 18 de Fevereiro nas *1.ªs Jornadas EUROSAI/OLACEFS*, organizadas pelo Tribunal de Contas de Espanha (Secretaria-Geral da *EUROSAI*).

Tratou-se de uma iniciativa do Conselho Directivo da *EUROSAI*, aprovada na sua reunião de 15 de Novembro de 1999, e visava tratar da questão do posicionamento das ISC em relação aos problemas actuais de *globalização, descentralização, integração* e da *cooperação*, tendo-se desenvolvido em 3 sessões:

- 1.ª Sessão – *Os controlos públicos externos no âmbito dos processos de integração e de globalização;*
- 2.ª Sessão – *Experiências de cooperação das ISC nos processos de integração actuais, nos quadros da EUROSAI e da OLACEFS;*
- 3.ª Sessão – *Perspectivas em matéria de controlo e de cooperação para as ISC, nos quadros da EUROSAI e da OLACEFS.*

O Presidente do Tribunal foi orador convidado relativamente ao 2º tema, tendo apresentado uma comunicação subordinada ao tema *As Instituições Superiores de Controlo no quadro da União Europeia: cooperação em contexto de integração.*

Igualmente, e como sempre acontece, foi apresentada pelo Tribunal uma contribuição escrita sobre o 3º tema.

### **2.2.5 Reunião da Comissão da Dívida Pública da *INTOSAI***

O Tribunal de Contas português, representado por dois Dirigentes participou nos dias 4 e 5 de Maio, em Londres, na Reunião da Comissão da Dívida Pública da *INTOSAI*.

Esta reunião teve como principal objectivo a análise dos seguintes assuntos:

- Publicação de documentos aprovados no *XVI INCOSAI*;
- Encargos contíguos: implicações na gestão da dívida pública;
- Gestão da dívida e vulnerabilidade – controlo pelas SAI;
- Situação do projecto Zâmbia (desenvolvimento de um sistema para identificar, medir e reportar a dívida pública).

### **2.2.6 II Conferência Internacional sobre Controlo Interno**

De 8 a 11 de Maio, sob iniciativa da *INTOSAI* e do respectivo Comité de Normas de Controlo Interno, uma Delegação do Tribunal de Contas, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Budapeste na *II Conferência Internacional sobre Controlo Interno*.

Os trabalhos desta Conferência desenvolveram-se em cinco blocos temáticos, constando de cada uma deles um conjunto de comunicações e um debate, tendo as matérias abordadas abrangido os seguintes temas:

- I. Responsabilidades da gestão no estabelecimento e manutenção de adequados sistemas de controlo interno;
- II. O papel da auditoria externa e interna na avaliação dos controlos internos;
- III. O follow up das recomendações da auditoria interna e da auditoria externa;

- IV. A avaliação do risco em processos de descentralização administrativa;
- V. A revisão das normas da INTOSAI sobre controlo interno.

### **2.2.7 1.ª Reunião do Comité de Formação da EUROSAI**

O Tribunal de Contas português participou, no dia 10 de Maio, em Copenhaga, na 1.ª Reunião do Comité de Formação da *EUROSAI*, o qual foi formalmente constituído na XXII reunião do Conselho Directivo da *EUROSAI*, realizada em Madrid, no dia 16 de Fevereiro de 2000.

Da ordem do dia constaram a análise e o tratamento dos seguintes assuntos:

- Criação do *site internet* sobre formação na *EUROSAI*;
- Escolha do tema para a realização do primeiro evento de formação da *EUROSAI*, a realizar em Janeiro de 2001;
- Planificação das tarefas a realizar pelo Comité de Formação no futuro próximo.

### **2.2.8 Seminário da NATO sobre auditoria na área da defesa**

O Tribunal de Contas português, representado por dois Dirigentes participou nos dias 10 a 12 de Maio, em Ottawa, Canadá, no *Seminário de Auditoria da Defesa*, organizado pelo *Office of the Auditor General of Canada*.

Esta reunião teve como principal objectivo a discussão dos seguintes temas:

- Tema I – Planeamento e orçamento da Defesa;
- Tema II – O problema das aquisições;
- Tema III – Auditorias operacionais;
- Tema IV – Outros temas de auditoria

De salientar que a moderação da sessão do Tema III esteve a cargo da representação portuguesa.

### 2.2.9 47ª Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI

O Tribunal de Contas português participou na 47.ª *Reunião do Conselho Directivo da INTOSAI*, realizada em Seul, nos dias 22 a 25 de Maio.

De notar que o Tribunal de Contas foi eleito membro do Conselho Directivo da *INTOSAI* no XV Congresso, realizado no Cairo, em 1995, por um período de 6 anos, que expira em 2001, durante o *XVII Congresso* (que terá lugar em Seul).

Este reunião teve como objectivo a análise de vários relatórios, nomeadamente o *relatório de actividades e contas de 1999* (apresentado pelo Secretário-Geral), o relatório anual sobre a Revista da *INTOSAI (International Journal of Government Auditing/Revue Internationale de Verification des comptes publiques)*, o relatório da *IDI – Iniciativa de Desenvolvimento da INTOSAI*, os relatórios das várias Comissões e Grupos de Trabalho (*normas de auditoria, normas de contabilidade, normas de controlo interno, dívida pública, controlo informático, controlo ambiental, privatizações e avaliação de programas*).

De sublinhar que, para além de membro efectivo do Conselho Directivo, o Tribunal de Contas é membro efectivo de 3 Comissões/Grupos de Trabalho:

- sobre a independência das ISC;
- da dívida pública;
- das normas de auditoria.

### 2.2.10 Reunião anual do International Board of Auditors for NATO

Realizou-se nos dias 19 e 20 de Junho, em Bruxelas, a reunião anual do International Board of Auditors for NATO (IBA) na qual participaram dois Dirigentes do Tribunal de Contas.

Esta reunião teve como objectivo a discussão do Relatório de Actividades do IBA relativo ao ano de 1999, cuja execução teve por base o Plano Estratégico de Longo Prazo – 1996-2000.



---

## INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA



## NOTA EXPLICATIVA

Com o objectivo de tornar mais acessível a informação de que dispõe, tem vindo a Biblioteca/Centro de Documentação e Informação a incluir na Revista do Tribunal de Contas a *Informação Bibliográfica* contendo referências seleccionadas de documentação entrada e tratada no período a que respeita o respectivo número da Revista.

O período a que se reporta o presente número da Revista, tornaria a *Informação Bibliográfica* muito extensa, pelo que optámos por seleccionar algumas referências bibliográficas (mantendo a numeração original das referências na nossa Base de Dados) mais representativas das áreas temáticas da documentação disponível na Biblioteca/Centro de Documentação e Informação.

Muitas outras referências, inclusivé de outras áreas temáticas, não foram propositadamente incluídas nesta *Informação Bibliográfica*. Assim, sugerimos aos nossos utilizadores que consultem os Boletins Bibliográficos e de Sumários de Publicações Periódicas - produzidos mensalmente - ou ainda a nossa Base de Dados Bibliográficos, disponíveis na Sala de Leitura.

Recordamos que, tal como é habitual, a *Informação Bibliográfica* apresenta a seguinte estrutura:

- Monografias e analíticos de publicações periódicas, ordenados segundo uma adaptação da estrutura de áreas e de microthesaurus do EURO-VOC;
- 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 Departamento de Arquivo /  
Documentação e Informação

Judite Cavaleiro Paixão



**MONOGRAFIAS E ANALÍTICOS  
DE PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS**

[13722]

336.126.55(469) PAIxTri

PAIXÃO, Judite Cavaleiro

O Tribunal de Contas : 1849-1911 / Judite Cavaleiro Paixão, Maria Alexandra Lourenço, Ana Isabel Álvares ; apres. Alfredo José de Sousa. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1999. - 291 p. : il. ; 25 cm . - Integrado nas Comemorações dos 150 anos do Tribunal de Contas. - Fontes e bibliografia p. 283-291. - Contém em apêndice documental: Criação do Tribunal de Contas : Decreto de 10 de Novembro de 1849 ; 1º Acto Adicional à Carta Constitucional, parágrafo 3º, artigo 12º, [5 de Julho de 1852] ; Lei orgânica de 19 de Agosto de 1859 ; 1ª Declaração de Conformidade de 24 de Agosto de 1880 ; Reorganização : Decreto nº 2 de 26 de Julho de 1886 e Decreto de 30 de Abril de 1898 ; Conselho Superior de Administração Financeira do Estado : Decreto de 11 de Abril de 1911

Tribunal de Contas / História / Competência Jurisdicional / Portugal /  
2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[13740]

336.126.55(410) REPxFin 5

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts  
Financial management and governance at Gwent Tertiary College : second  
report / Committee of Public Accounts. - London : The Stationery Office,  
2000. - XXVI, 42, [1] p. ; 30 cm  
ISBN 0-10-205000-7

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo Parlamentar / Auditoria  
Externa / Universidade / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas E Política  
Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[13741]

336.126.55(410) REPxGov 1

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts  
The government resources and accounts bill : fourth report / Committee of  
Public Accounts. - London : The Stationery Office, 2000. - XVI, [1] p. ; 30  
cm  
ISBN 0-10-204500-3

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo Parlamentar / Auditoria  
Externa / Despesas Públicas / Financiamento Público / Legislação / Reino  
Unido / 2436 Finanças Públicas E Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[13758]

336.126.55(81) BRAXMon

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa  
Monografias vencedoras do prêmio Serzedello Corrêa : 1998 / comp. Tri-  
bunal de Contas da União ; pref. Homero Santos. - Brasília : Instituto  
Serzedello Corrêa, TCU, 1999. - 281 p.; 23 cm . - Contém: O Tribunal de  
Contas da União na história do Brasil. - O Tribunal de Contas da União de  
ontem e de hoje / Bernardo Rocha Siqueira. - TCU : presença na História  
Nacional

Tribunal de Contas / História / Monografia / Prémio Cultural / Brasil / 2436  
Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[13793]

CD 19

BRASIL. Tribunal de Contas da União  
Tribunal de Contas da União [Multimédia] / dir. Gabinete do Ministro  
Marcos Vilaça ; coord. Silvério Rosenthal. - Brasília : TCU, [ca. 199?]. -  
[1] CD-Rom . - Contém: Discurso pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça;  
O TCU; Histórico; Estrutura; Ministros; Actualidade

Tribunal de Contas / História / Estrutura Institucional / Competência Juris-  
dicional / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13808]

PP 322

LERGA, Jesús Muruzabal

Los órganos de control externo sirven para algo ? / Jesús Muruzabal Lerga  
In: Auditoria publica. - Vitoria-Gasteiz : revista de los organos autonómicos de control externo. - Nº 19 (Dez. 1999); p. 6-10

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo de Gestão / Tribunal de Contas / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13812]

PP 322

BOSCH FERRE, Francesc

De la fiscalización previa al control financiero / Francesc Bosch Ferré, Jesús María Larraínzar González  
In: Auditoria publica. - Vitoria-Gasteiz : revista de los organos autonómicos de control externo. - Nº 19 (Dez. 1999); p. 33-40

Controlo Financeiro / Administração Pública / Autarquia Local / Controlo Orçamental / Contabilidade Pública / Espanha / 2441 Orçamento

[13818]

PP 322

CORTELL GINER, Robert P.

Los expedientes administrativos de responsabilidad contable / Robert P. Cortell Giner  
In: Auditoria publica. - Vitoria-Gasteiz : revista de los organos autonómicos de control externo. - Nº 19 (Dez. 1999); p. 64-67

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Responsabilidade Financeira / Tutela Administrativa / Finanças Locais / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13821]

PP 670

LOPES, José Gabriel da Cunha

O controlo interno na administração pública : uma contribuição para sua implantação nos municípios / José Gabriel da Cunha Lopes

In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - Belo Horizonte : Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. - V. 33, nº 4 (Out. - Dez. 1999) ; p. 115-145

Controlo de Gestão / Técnica de Gestão / Controlo Administrativo / Controlo Financeiro / 4021 Gestão Administrativa

[13835]

PP 804

CUNHA, Paulo Moreira da

Entrevista com o Presidente do Tribunal de Contas Dr. Alfredo José de Sousa / Paulo Moreira da Cunha

In: Actualidade Jurídica. - Dafundo : Portugal Press. - A. 3, nº 30 (Set. 1999) ; p. 3-9

Finanças Publicas / Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Jurisdição Constitucional / Lei Orgânica / Controlo Orçamental / Auditoria Financeira / Contabilidade Pública / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13853]

351.72 PORxLeg 4

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Legislação de direito financeiro / comp., anot. Jorge Bacelar Gouveia. - Coimbra : Almedina, 1999. - 366, [4] p.: quadros, mapas ; 23 cm. - Legislação referente a actividade financeira, organização financeira e controlo financeiro . - Obras do autor p. 367-370

ISBN 972-40-1264-6

Finanças Públicas / Orçamento do Estado / Recursos Orçamentais / Despesa Orçamentada / Crédito Orçamental / Contabilidade Pública / Administração Central / Administração Regional / Administração Local / Controlo Financeiro / Controlo Administrativo / Competência Jurisdicional / Legislação Financeira / Direito Financeiro / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 351.72

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 20/98-2ª Secção : auditoria às indemnizações compensatórias / relat. Carlos Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1999. - 5 vol. : quadros, gráf. ; 30 cm . - 1º vol. : Relatório global. - 53 f. - 2º vol. Auditoria à CP-Caminhos de Ferro Portugueses, E.P. - 63, [9] f. - 3º vol. : Auditoria à TAP-Transportes Aéreos Portugueses, S.A. - 55, [4] f. - 4º vol. : Auditoria à RTP-Radiotevisão Portuguesa, S.A. - Pág. var. - 5º vol. : Auditoria à RDP-Rádiodifusão Portuguesa, S.A. - 26, [21] f.

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Indemnização / Empresa Pública / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 1/99-2ª Secção : sistema remuneratório dos gestores das empresas públicas e de sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos e de economia mista / relat. Carlos Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1999. - 68, [4], 6 f. : quadros, gráf. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Remuneração do Trabalho / Director de Empresa / Empresa Pública / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 6/99-2ª Secção: procº nº 16/98-Audit : relatório de auditoria para apuramento dos custos globais resultantes da participação das tropas portuguesas na "operação NATO" de implementação e sustentação da paz na Bósnia-Herzegovina / relat. José de Oliveira Moita. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1999. - 85, 24 p. : quadros, gráf. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Despesas de Defesa / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[13880] 336.126.55(469) EXPxAno

EXPOSIÇÃO 150 ANOS DE TRIBUNAL DE CONTAS, Lisboa, 1999  
150 Anos de Tribunal de Contas : memória histórica, realidade presente: 1849-1999 / introd., dir. Alfredo José de Sousa ; coord. Judite Cavaleiro Paixão ; colab. Cristina Cardoso... [et al.]. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1999. - 95 p. : il. ; 30 cm. - Catálogo da Exposição

Tribunal de Contas / História / Manifestação Cultural / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[13883] 336.126.55(469)PORxRel 5

PORTUGAL. Tribunal de Contas  
Relatório de auditoria nº 21/99-2ª Secção: auditoria de gestão à EDIA, SA : Alqueva / relat. Carlos Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1999. - 150 p. : quadros, gráf. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria das Práticas de Gestão / Empresa Pública / Obras de Engenharia Civil / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[13884] 336.126.55(469) PORxRel 4

PORTUGAL. Tribunal de Contas  
Relatório de auditoria nº 41/99-2ª Secção: auditoria ao contrato de concessão e ao projecto de investimento implementado pela TRANSGÁS, SA / relat. José de Oliveira Moita. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1999. - 91, [1] p. : quadros, gráf. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Contrato / Distribuição Exclusiva / Gasoduto / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[13885] 336.126.55(469) PORxRel 3

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 43/99-2ª Secção : auditoria integrada (financeira e de gestão) à sociedade Portugal Frankfurt 97, S.A / relat. Carlos Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 1999. - 95, [10] p. : quadros, gráf. ; 30 cm

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Auditoria Financeira / Auditoria das Práticas de Gestão / Empresa Pública / Difusão da Cultura / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[13909] 336.126.55(44) RHOxCha

RHONE-ALPES. Chambre Regionale des Comptes

La Chambre Regionale des Comptes de Rhone-Alpes. - Lyon : CRC, [ca. 1999]. - [1] Pasta contendo documentação : quadros, mapas ; 33 cm . - Contém: La Chambre Regionale des Comptes de Rhone Alpes. - Pág. var. - Les chambres régionales des comptes. - 14 p. - La France des regions et des villes ; Les circonscriptions administratives de Rhone-Alpes. - [1] mapa

Finanças Regionais / Tribunal de Contas / História / Organização Administrativa / Competência Jurisdicional / Rhône-Alpes / Regiões de França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(44)

[13913] 336.126.55(043.2) FLIxRel

FLIZOT, Stephanie

Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l'Union européenne : contribution à la

théorie générale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques / Stephanie Flizot. - Lyon : Université Jean Moulin, 1999. - 6, 454 p. ; 30 cm . - Contém: Synthese de l'appréciation de la these pour le doctorat de Stephanie Flizot / José F. F. Tavares. - These pour le doctorat en droit (mention finances publiques et fiscalité), présentée et soutenue publiquement le 7 décembre 1999

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Poderes Públicos / Tese / Países UE / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(043.2)

[13923]

PP 668

VIRGA, Pietro

Responsabilità del l'impiegato per omissione di denuncia / Pietro Virga

In: Rivista della Corte Del Conti. - Roma : Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. - N° 1 (1999) Quaderni ; p. 83-84

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Processo Administrativo / Tribunal de Contas / Itália / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[13935]

PP 668

RISTUCCIA, Mario

Giudizio di responsabilità davanti alla corte dei conti e principi costituzionali / Mario Ristuccia

In: Rivista della Corte Del Conti. - Roma : Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. N° 1 (1999) Quaderni ; p. 75-77

Magistrado / Legislação / Controlo de Constitucionalidade / Tribunal de Contas / Competência em Razão da Matéria / 1226 Organização da Justiça

[13937]

PP 668

VARI, Massimo

Giudizio di responsabilità davanti alla corte dei conti e principi costituzionali / Massimo Vari

In: Rivista della Corte Del Conti. - Roma : Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. Nº 1 (1999) Quaderni ; p. 78-80

Magistrado / Tribunal de Contas / Itália / 1226 Organização da Justiça

[13942]

336.126.55(410) REPxHom 2

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts Home Office : the immigration and nationality directorate's casework programme / Committee of Public Accounts. - London: The Stationery Office, 1999. - XVI, 41 p. ; 30 cm  
ISBN 0-10-207000-8

Finanças Públicas / Controlo Parlamentar / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[13978]

PP 739

GUERREIRO, Manuela Sousa  
Moçambique controla dinheiros públicos / Manuela Sousa Guerreiro  
In: Moçambique. - Lisboa: Câmara de Comércio Portugal Moçambique. - Nº 23 (Dez. 1999) ; p. 12

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Política de Cooperação / Cooperação Técnica / Moçambique / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[14066]

336.126.55(861) ColxRec

COLUMBIA. Contraloría General de la República  
La recuperación de la confianza pública : informe del contralor general Carlos Ossa Escobar al congreso y al presidente de la república. - Santafé de Bogota : Contraloría General de la República, 1999. - 302, [1] p. ; 24 cm  
ISBN 958-9351-10-7

Cessação de Emprego / Fiscalidade / Tribunal de Contas / Brasil /  
4406 Emprego

[14220]

PP 83

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Contas Europeu  
Auditoria da gestão dos fundos públicos / Tribunal de Contas Europeu  
In: Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. - São Paulo :  
Tribunal de Contas. - Ano I, Nº 4 (Dez. 1999) ; p. 81-96

Finanças Públicas / Auditoria / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas /  
2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[14232]

351.9 PORxAno-D

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo  
Anotação ao acórdão do STA, 1ª Secção, de 16-12-1997, Proc. nº 42X08 : a  
fiscalização prévia do Tribunal de Contas e o recurso contencioso do acto  
administrativo / anot. José F. F. Tavares ; relat. Dionísio Alves Correia. -  
[S.l. : s.n.], 1999. - [13] p. ; 30 cm. - Inclui também o texto do Acórdão  
. - Para publicação em Cadernos de Justiça Administrativa

Contencioso Administrativo / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas /  
Supremo Tribunal Administrativo / Jurisprudência / 0436 Poder Executivo  
e Administração Pública  
CDU 351.9

[14258]

PP 702

DELGADO, Manuel  
Tribunal de Contas e o dever de prestar contas / Manuel Delgado  
In: Revista do Tribunal de Contas. - Praia (Cabo Verde): Tribunal de Con-  
tas. - Nº 3 (Dez. 1999) ; p. 7-24

Finanças Públicas / Fecho de Contas / Controlo Financeiro / Tribunal de  
Contas / Cabo Verde / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[14260]

PP 702

MARTINS, Anildo

Controlo financeiro dos municípios pelo Tribunal de Contas / Anildo Martins

In: Revista do Tribunal de Contas. - Praia (Cabo Verde) : Tribunal de Contas. - N° 3 (Dez. 1999) ; p. 39-72

Administração Local / Finanças Locais / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Cabo Verde / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[14264]

PP 702

SOUSA, Alfredo José de

Características fundamentais da independência institucional das ISC / Alfredo José de Sousa

In: Revista do Tribunal de Contas. - Praia (Cabo Verde) : Tribunal de Contas. - N° 3 (Dez. 1999) ; p. 81-101

Tribunal de Contas / Competência Institucional / Controlo Financeiro / Finanças Públicas / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[14271]

336.126.55(81) BRAXTri 3

BRASIL. Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União. - Brasília : Tribunal de Contas da União, 1990. - 33 p. : il. ; 21 cm. - Contem organograma da instituição

Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / Finanças Públicas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(81)

[14280]

336.126.55(410) REPxImp 3

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts

Improving vat assurance : eleventh report / Committee of Public Accounts.  
- London : The Stationery Office, 2000. - XVI, 20, [2] p. ; 30 cm. - Sessão 1999-2000  
ISBN 0-10-221500-6

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / IVA / Controlo Fiscal / Evasão Fiscal / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

[14282]

PP 731

TAVARES, José

A fiscalização prévia do Tribunal de Contas e o recurso contencioso do acto administrativo / José F. Tavares. - Anotação ao acórdão do Supremo Tribunal Administrativo

In: Cadernos de justiça administrativa. - Braga : CEJUR - Centro de Estudos Jurídicos do Minho. - Nº 17 (Set. - Out. 1999) ; p. 12-19

Contencioso Administrativo / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Supremo Tribunal Administrativo / Jurisprudência / 0436 Poder Executivo e Administração Pública

[14299]

PP 322

CASANA MERINO, Fernando

Los recursos ante la jurisdicción contable / Fernando Casana Merino

In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : Órganos Autonomicos de Control Externo. - Nº 20 (Marzo 2000) ; p. 62-70

Relações Interinstitucionais / Relações Interparlamentares / Tribunal de Contas / Assembleia Parlamentar / Auditoria das Práticas de Gestão / Espanha / 0431 Vida Política e Segurança Pública

[14300]

PP 322

ARREGUI MINCHERO, Blanca

La comisión mixta congreso-senado para las relaciones com el Tribunal de Cuentas / Blanca Arregui Minchero

In: Auditoria Pública. - Vitoria-Gasteiz : Órganos Autonomicos de Control Externo. - Nº 20 (Marzo 2000) ; p. 71-78

Comissão Especializada / Comissão Parlamentar / Tribunal de Contas / Assembleia Parlamentar / Relações Interinstitucionais / Espanha / 0421 Assembleia

[14383]

336.126.55(460) GALxEfi

GALIZA. Consello de Contas

Eficácia do control externo público / pref., dir. Francisco J. Constenla Aca-suso ; apres. Carlos G. Otero Díaz. - Santiago de Compostela : Consello de Contas de Galicia, imp. 2000. - 122 p. ; 21 cm. - Contém trabalhos apre-sentados no 2º Encontro organizado pelo Consello de Contas de Galicia  
ISBN 84-923947-1-4

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Acta de Reunião / Galiza / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(460)

[14417]

336.126.55(493) RIOXCon

RION, Pierre

La Cour des Comptes : entre tradition et innovations / Pierre Rion, Erick Aerts et Anne Vandenbulcke. - Tiel : Lannoo, 1999. - 160 p. : il. ; 30 cm  
ISBN 90-209-3809-6

Finanças Públicas / Organismo Público / Tribunal de Contas / Bélgica / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(493)

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts  
Child support agency : client funds account 1998-99 : fourteenth report /  
Committee of Public Accounts. – London : The Stationery Office, 2000. -  
XV, 26, [1] p. ; 30 cm  
ISBN 0-10-227000-7

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Controlo Parlamentar / Auditoria  
Externa / Protecção da Infância / Reino Unido / 2436 Finanças Públicas e  
Política Orçamental

CDU 336.126.55(410)

## PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[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). - N° recebido : n° 91 (Janeiro 2000); n° 92 (Fevereiro 2000); . - Bimestral. - Continuado por: O consumidor

[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, n° 11 (Jan. 1981). - N°s recebidos: A. 20, n°s 226 (Novembro 1999); n° 227 (Dezembro 1999); A. 21, n° 228 (Janeiro 2000); . - Mensal.  
ISSN 0870-8037

[98]

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 n° 21 (1988). - N°s recebidos: n° 68 (Dezembro 1999); n° 69 (Março 2000); . - Irregular.  
ISSN 0294-0833

[140]

PP 72

### ANALISE SOCIAL

Análise Social : revista / do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa ; dir. A. Sedas Nunes. - Lisboa : Universidade de Lisboa, [19--]- . - 27 cm. - A partir do vol. 26, n° 110 (1991), dir. Manuel Braga da Cruz . - Descrição baseada em : Vol. 21, n° 85, 3ª série (1985). - N°s recebidos: Vol. 34, n° 150 (1999); . - Trimestral.  
ISSN 003-2573

[166]

PP 136

### INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA

Informação e informática : revista das tecnologias da informação na Administração Pública / dir. M. A. Fernandes Costa ; propr. Instituto de Informática do Ministério das Finanças. - A. 1, nº 1 (Nov. 1987)- . - Amadora : Instituto de Informática do Ministério das Finanças, 1987- . - 28 cm. - Nº.s. recebidos: A. 13, nº 24 (Janeiro 2000); . - Semestral.  
ISSN 0871-1364

[173]

PP 215

### PERSONAL COMPUTER WORLD

Personal computer world / dir. H. J. Carreiro. - Edição portuguesa. - Lisboa : Electroliber [distrib.], 1987- . - 30 cm. - Descrição baseada no Vol. 2, nº 19 (Jul. 1988). - Nº.s. recebidos: Vol. 14, nº 157 (Janeiro 2000); nº 158 (Fevereiro 2000); nº 159 (Março 2000); . - Mensal

[176]

PP 225

### PROBLEMES ECONOMIQUES

Problèmes économiques : sélection de textes français et étrangers / dir. Jean Jenger. - Paris : Centre National de la Recherche Scientifique, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no nº 2106 (Jan. 1989). - Nº.s. recebidos; nº.s 2645 (Dezembro 1999); nº.s 2646 a 2649 (Janeiro 2000); nº.s 2650 a 2653 (Fevereiro 2000); nº.s 2654 a 2657 (Março 2000); . - Mensal

[199]

PP 67

### ACÓRDÃOS DOUTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdãos Doutriniais 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. - Nº.s. recebidos: Ano 38, nº 455 (Novembro 1999); nº 456 (Dezembro 1999); A. 39, nº 457 (Janeiro 2000); nº 458 (Fevereiro 2000); . - Mensal.  
ISSN 0870-2721

[437]

PP 291

#### BOLETIM DOS REGISTOS E DO NOTARIADO

Boletim dos registos e do notariado / Direcção-Geral dos Registos e do Notariado. - Lisboa : Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, 1985-. - 26 cm. - Descrição baseada no n° 3 (1989). - N°s recebidos: n° 11 (Dezembro 1999); n° 1 (Janeiro 2000); n° 2 (Fevereiro 2000); . - Mensal

[944]

PP 475

#### BOLETIM DA ORDEM DOS ADVOGADOS

Boletim da Ordem dos Advogados. - Lisboa : Ordem dos Advogados, [1982]- . - 30 cm. - Descrição baseada no n° 9 (Dez. 1982). - Exemplares recebidos: n° 7 (Janeiro/Fevereiro 2000); . - Trimestral

[5439]

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, n° 214 (Jan. 1995). - N°s recebidos: A. 24, n° 274 (Janeiro 2000); n° 275 (Fevereiro 2000); n° 276 (Março 2000); . - Mensal.  
ISSN 0870-8789

[5565]

PP 636

#### BOLETIM ESTATÍSTICO

Boletim estatístico / Banco de Portugal. - (Jan. 1995). - Lisboa : Banco de Portugal, 1995-. - 30 cm. - N°s recebidos: Novembro e Dezembro (1999); Janeiro e Fevereiro (2000); . - Mensal.  
ISSN 0872-9751

[6496]

PP 310

### JORNAL DO TÉCNICO 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). - N.º.s recebidos : A. 33, nº 413 (Fevereiro 2000); nº 414 (Março 2000); nº 415 (Abril 2000); . - Também conhecido como JTCE. - Mensal.

ISSN 0870-2241

[6497]

PP 304

### EXAME INFORMÁTICA

Exame informática / dir. Luís Carlos Baptista. - A. 1, nº 0 (Jun. 1995). - Linda-a-Velha : Lisgráfica, 1995- . - 30 cm. - N.º.s recebidos: A. 5, nº 55 (Janeiro 2000); nº 56 (Fevereiro 2000); nº 57 (Março 2000); nº 58 (Abril 2000); . - Mensal.

ISSN 0873-4798

[7564]

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, nº 11 (Nov. 1986). - N.º.s recebidos : A. 67, nº.s 24 (Dezembro 1999); A. 68, nº 1 e 2 (Janeiro 2000); nº.s 3 e 4 (Fevereiro 2000); nº 5 (Março 2000); . - Quinzenal

[8363]

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). - N.º.s recebidos: C363 a C379 (Dezembro 1999); C1 a C27 (Janeiro 2000); C28 a C57 (Fevereiro 2000); C58 a C82 (Março 2000); . - Diário.

ISSN 0376-9461

[8976]

PP 677

#### POLITICA INTERNACIONAL

Política internacional / dir. João Ferreira de Sousa. -Lisboa : CIDEC-Centro de Documentação, 1990- . - 30 cm. - Nº recebido : vol. 3, nº 20 (Outono/Inverno 1999); . - Trimestral

[11538]

PP 727

#### INDICADORES DE CONJUNTURA

Indicadores de conjuntura / Departamento de Estudos Económicos, do Banco de Portugal. - (Jan. 1998)- . - Lisboa : Banco de Portugal, 1998- . - 21 cm. - Exemplar recebido: Novembro (1999); Dezembro (1999); Janeiro (2000); . - Mensal. - Continua: Conjuntura mensal.  
ISSN 0874-0879

[11575]

PP 732

#### INFORMAÇÃO SINDICAL

Informação sindical / Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. - Nº 1 (Jul. 1980) - . - Lisboa : Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 1980- . - 30 cm. - Descrição baseada no nº 126 (Abr. 1997). - Nº recebidos: nº 141 (Dezembro 1999); nº 142 (Março 2000)

[11683]

PP 742

#### INFO QUADROS

Info quadros / ed. Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado ; dir. L. Bettencourt Picanço. - Lisboa : STE, [19--]- . - 30 cm . - Descrição baseada no nº 12 (Dez. 1995). - Nº.s recebidos: nº 12 (Dezembro 1999); nº 1 (Janeiro 2000); nº 2 (Fevereiro 2000);. - Mensal

**COLÓQUIO**

Colóquio Letras / dir. Joana Morais Varela. - Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, [ca. 19??]- . - 25 cm . - Descrição baseada em: N.º.s 149-150 (Jul.-Dez. 1998). - N.º dedicado a Almada Negreiros e Mário de Andrade. Trimestral. - Continua: Colóquio : revista de artes e letras.  
ISSN 0010-1451

## ÍNDICE DE ASSUNTOS

ACTA DE REUNIÃO

14383

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

13853

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

13853, 14260

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

13812, 14213, 14215, 14217

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL

13853

ASSEMBLEIA PARLAMENTAR

14299, 14300

AUDITORIA

14220

AUDITORIA DAS PRÁTICAS DE GESTÃO

13883, 13885, 14299

AUDITORIA EXTERNA

13740, 13741, 13873, 13875, 13877, 13883, 13884,  
13885, 13942, 14066, 14078, 14280, 14383, 14433

AUDITORIA FINANCEIRA

13835, 13885

AUTARQUIA LOCAL

13812

BÉLGICA

14417

BRASIL

13758, 14215, 14217, 14219, 14271

CABO VERDE

14258, 14260

CESSAÇÃO DE EMPREGO

14219

COLOMBIA

14066

COMISSÃO ESPECIALIZADA

14300

COMISSÃO PARLAMENTAR

14300

COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA MATÉRIA

13935

COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL

14264

COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

13722, 13853, 13909, 14142

CONTABILIDADE PÚBLICA

13812, 13835, 13853

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

14232, 14282

CONTRATO

13884

CONTROLO ADMINISTRATIVO

13821, 13853

CONTROLO DE CONSTITUCIONALIDADE

13935

CONTROLO DE GESTÃO  
13808, 13821, 14213, 14215, 14217

CONTROLO DE QUALIDADE  
14215

CONTROLO FINANCEIRO  
13740, 13741, 13808, 13812, 13818, 13821, 13835,  
13853, 13873, 13875, 13877, 13883, 13884, 13885,  
13913, 13923, 13942, 13978, 14066, 14078, 14142,  
14213, 14220, 14232, 14258, 14260, 14264, 14271,  
14280, 14282, 14383, 14433

CONTROLO FISCAL  
14280

CONTROLO ORÇAMENTAL  
13812, 13835

CONTROLO PARLAMENTAR  
13740, 13741, 13942, 14078, 14433

COOPERAÇÃO TÉCNICA  
13978

CREDITO ORÇAMENTAL  
13853

DESPEZA ORÇAMENTADA  
13853

DESPEAS DE DEFESA  
13877

DESPEAS PÚBLICAS  
13741

DIFUSÃO DA CULTURA  
13885

DIRECTOR DE EMPRESA  
13875

DIREITO FINANCEIRO  
13853

DISTRIBUIÇÃO EXCLUSIVA  
13884

EMPRESA PÚBLICA  
13873, 13875, 13883, 13885

ESPAÑA  
13808, 13812, 13818, 14142, 14299, 14300, 14383

EVASÃO FISCAL  
14280

FECHO DE CONTAS  
14258

FINANÇAS LOCAIS  
13818, 14260

FINANÇAS PÚBLICAS  
13740, 13741, 13808, 13818, 13835, 13853, 13923,  
13942, 13978, 14066, 14078, 14142, 14220, 14258,  
14264, 14271, 14280, 14383, 14417, 14433

FINANÇAS REGIONAIS  
13909

FINANCIAMENTO PÚBLICO  
13741

FISCALIDADE  
14219

GALIZA  
14383

GASODUTO

13884

GESTÃO PÚBLICA

14213, 14215, 14217

HISTÓRIA

13722, 13758, 13880, 13909

INDEMNIZAÇÃO

13873

ITÁLIA

13923, 13937

IVA

14280

JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

13835

JURISPRUDÊNCIA

14232, 14282

LEGISLAÇÃO

13741, 13935

LEGISLAÇÃO FINANCEIRA

13853

LEI ORGÂNICA

13835

MAGISTRADO

13935, 13937

MANIFESTAÇÃO CULTURAL

13880

MOÇAMBIQUE

13978

MONOGRAFIA

13758

OBRAS DE ENGENHARIA CIVIL

13883

ORÇAMENTO DO ESTADO

13853

ORGANISMO PÚBLICO

14417

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

13909

PAISES UE

13913

PODERES PÚBLICOS

13913

POLÍTICA DE COOPERAÇÃO

13978

PORTUGAL

13722, 13853, 13873, 13875, 13877, 13880, 13883, 13884, 13885

PRÉMIO CULTURAL

13758

PROCESSO ADMINISTRATIVO

13923

PROTECÇÃO DA INFÂNCIA

14433

RECURSOS ORÇAMENTAIS

13853

REGIÕES DE FRANÇA

13909

REINO UNIDO

13740, 13741, 13942, 14078, 14280, 14433

RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS

14299, 14300

RELAÇÕES INTERPARLAMENTARES

14299

RELATÓRIO

14066

REMUNERAÇÃO DO TRABALHO

13875

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

13818

RHONE-ALPES

13909

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

14232, 14282

TÉCNICA DE GESTÃO

13821

TESE

13913

TRIBUNAL DE CONTAS

13722, 13758, 13808, 13835, 13873, 13875, 13877, 13880, 13883, 13885,  
13909, 13913, 13923, 13935, 13937, 14066, 14142, 14213, 14215, 14217,  
14219, 14220, 14232, 14258, 14260, 14264, 14271, 14282, 14299, 14300,  
14383, 14417

TUTELA ADMINISTRATIVA

13818

UNIVERSIDADE

13740



## ÍNDICE DE AUTORES

ACORDÃOS DOUTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

199

AERTS, Erik

14417

ALVARES, Ana Isabel

13722, 13880

ANÁLISE SOCIAL

140

ARCO TORRES, Miguel Ángel del

14142

ARREGUI MINCHERO, Blanca

14300

ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS

37

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE TÉCNICOS DE CONTAS

5439

BAPTISTA, Luís Carlos

6497

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos

13758

BOLETIM DA ORDEM DOS ADVOGADOS

944

BOLETIM DO CONTRIBUINTE

7564

BOLETIM DOS REGISTOS E DO NOTARIADO  
437

BOLETIM ESTATÍSTICO  
5565

BOSCH FERRE, Francesc  
13812

BOUVIER, Michel  
98

BRASIL. Presidente do Tribunal de Contas da União, 19??-  
(Homero Santos)  
13758

BRASIL. Tribunal de Contas da União  
14271

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello  
Corrêa  
13758

CARDOSO, Cristina  
13880

CARREIRO, Henrique  
173

CASANA MERINO, Fernando  
14299

COLÓQUIO  
13920

COLUMBIA. Contraloría General de la República  
14066

CONSTENLA ACASUSO, Francisco J.  
14383

CORREA, Rui  
14213

CORREIA, Ana Simões  
199

CORREIA, António Rodolfo Simões  
199

CORREIA, Dionísio Alves  
14232

CORREIA, José Manuel Simões  
199

CORREIA, Paulo Simões  
199

CORREIA, Rita Simões  
199

CORREIA, Susana Simões  
199

CORTELL GINER, Robert P.  
13818

COSTA, M. A. Fernandes  
166

CRUZ, Manuel Braga da  
140

CUBILLO RODRIGUES, Carlos  
14142

CUNHA, Paulo Moreira da  
13835

DELGADO, Manuel  
14258

DIAS, Artur Vieira  
37

ENCONTRO EFICÁCIA DO CONTROL EXTERNO PÚBLICO, Santiago de Compostela, 1999  
14383

ESCLASSAN, Marie-Christine  
98

ESTEVÃO, Manuel Lucas  
2

EXAME INFORMÁTICA  
6497

EXPOSIÇÃO 150 ANOS DE TRIBUNAL DE CONTAS, Lisboa, 1999  
13880

FLIZOT, Stephanie  
13913

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN  
13920

GALIZA. Consello de Contas  
14383

GOUVEIA, Jorge Bacelar  
13853

GUERREIRO, Manuela Sousa  
13978

INDICADORES DE CONJUNTURA  
11538

INFO QUADROS  
11683

INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA

166

INFORMAÇÃO SINDICAL

11575

INFORMAR O CONSUMIDOR

2

JENGER, Jean

176

JORNAL DE CONTABILIDADE

5439

JORNAL DO TÉCNICO DE CONTAS E DA EMPRESA

6496

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

8363

LARRAINZAR GONZALEZ, Jesús María

13812

LERGA, Jesús Muruzabal

13808

LEVY, José Luíz

14219

LOPES, José Gabriel da Cunha

13821

LOURENÇO, Maria Alexandra

13722, 13880

MARQUES, José Luís Lopes

6496

MARTINS, Anildo

14260

MARTY, Vincent

98

MOITA, José de Oliveira

13877, 13884

MORENO, Carlos

13873, 13875, 13883, 13885

NUNES, Adérito Sedas

140

O MUNICIPAL

37

ORDEM DOS ADVOGADOS

944

OSSA ESCOBAR, Carlos

14066

OTERO DIAZ, Carlos G.

14383

PAIXÃO, Judite Cavaleiro

13722, 13880

PERSONAL COMPUTER WORLD

173

PICANÇO, Leodolfo Bettencourt

11683

POLÍTICA INTERNACIONAL

8976

PORTUGAL

13853

PORTUGAL. Banco de Portugal

5565

PORTUGAL. Banco de Portugal. Departamento de Estudos Económicos  
11538

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.  
13853

PORTUGAL. Ministério da Justiça. Direcção-Geral dos Registos e do  
Notariado  
437

PORTUGAL. Ministério das Finanças. Instituto de Informática  
166

PORTUGAL. Ministério do Ambiente. Instituto Nacional de Defesa do  
Consumidor  
2

PORTUGAL. Presidente do Tribunal de Contas, 1995- (Alfredo José de  
Sousa)  
13722, 13880

PORTUGAL. Supremo Tribunal Administrativo  
14232

PORTUGAL. Tribunal de Contas  
13722, 13873, 13875, 13877, 13880, 13883, 13884, 13885

PROBLEMES ECONOMIQUES  
176

REINO UNIDO. House of Commons. Committee of Public Accounts  
13740, 13741, 13942, 14078, 14280, 14433

REVUE FRANCAISE DE FINANCES PUBLIQUES  
98

RHONE-ALPES. Chambre Regionale des Comptes  
13909

RION, Pierre  
14417

RISTUCCIA, Mario  
13935

SALES, Eurípedes  
14215

SANTOS, Homero  
13758

SEMINARIO PERSPECTIVAS DO SETOR PÚBLICO E OS TRIBU-  
NAIS DE CONTAS NA VIRADA DO SECULO, São Paulo, 1999  
14213, 14215

SILVA, Angela  
13880

SILVA, Artur Adolfo Cotias e  
13758

SILVA, Miguel Ribeiro e  
6497

SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTERIO PÚBLICO  
11575

SINDICATO DOS QUADROS TÉCNICOS DO ESTADO  
11683

SIQUEIRA, Bernardo Rocha  
13758

SOARES, Severo Praxedes  
5439

SOUSA, Alfredo José de  
13722, 13835, 13880, 14264

SOUSA, J. Peixoto de  
7564

SOUSA, João Ferreira de  
8976

TAVARES, José  
13913, 14232, 14282

TEMER, Michel  
14217

UNIÃO EUROPEIA. Comissão  
8363

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Contas Europeu  
14220

UNIVERSIDADE DE LISBOA. Instituto de Ciências Sociais  
140

VANDENBULCKE, Anne  
14417

VARELA, Joana Morais  
13920

VARI, Massimo  
13937

VIRGA, Pietro  
13923



