

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

N.º 35
JAN./JUN. 2001



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 *Auditor-Coordenador do DCP,*

– **Manuel Freire Barros**

Composição e Paginação:

– **Isabel Trigo**

Colaboração e Apoio Técnico:

– **Departamento de Consultadoria e Planeamento**

Propriedade: *Tribunal de Contas*

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

Av. da República n° 65 -1050 Lisboa

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

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

N° 35 – Janeiro a Junho de 2001

ISSN: 0871 3065

Tiragem: 1750 exemplares

Depósito Legal: 93097/95



Grupo dos participantes nas Jornadas EUROSAI Madeira 2001

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

<i>A auditoria de resultados do Tribunal de Contas Belga no contexto da reforma da Administração Pública</i> Por: J. Beckers	23
<i>A fisionomia distorcida do controle externo</i> Por: José Nagel	49
<i>As responsabilidades financeiras no âmbito da gestão pública</i> Por: João Franco do Carmo.....	81
<i>Parecer nº 1/01-DCP – Transferências de atribuições e de competência dos municípios e das universidades para fundações do direito privado e para sociedades de capitais públicos</i> Por: Manuel Freire Barros (coord.), Lúdia de Deus Figueira e Fernanda Beites Martins.....	95

DOCUMENTOS

Intervenção de Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, quando da 8ª reunião do Conselho Coordenador do Sistema Nacional de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.....	155
Palavras proferidas por Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas no Encontro sobre a qualidade da despesa pública.....	163

Discurso proferido por Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas na sessão de abertura das Jornadas EUROSAI Madeira 2001, realizadas nos dias 31 de Maio e 1 de Junho.	179
Discurso proferido por Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas na sessão de encerramento das Jornadas EUROSAI Madeira 2001, realizadas nos dias 31 de Maio e 1 de Junho.	185
Síntese das Conclusões das Jornadas EUROSAI Madeira 2001	189

ACÓRDÃOS

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO)

Recurso ordinário nº 35/00, de 9 de Janeiro de 2001 — <i>Contrato adicional. Trabalhos a mais.</i>	197
Recurso ordinário nº 9/01, de 13 de Março de 2001 — <i>Empreitada de obras públicas. Circunstância imprevista.</i>	201
Acórdão nº 3/2001, de 16 de Janeiro de 2001 — <i>Circunstância imprevista à execução da obra. Concurso público. Trabalhos a mais.</i>	207
Acórdão nº 79/2001, de 3 de Abril de 2001 — <i>Concurso público. Contrato administrativo. Nulidade. Valor do contrato.</i>	211

EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (3ª SECÇÃO)

Acórdão nº 2/2001, de 31 de Janeiro de 2001 — <i>Processo de multa. Infração financeira. Responsabilidade financeira. Conta de gerência.</i>	223
Sentença nº 5/2001, de 14 de Fevereiro de 2001 — <i>Remunerações acessórias ilegais. Pagamentos indevidos. Reposições.</i>	251

Acórdão nº 6/2001, de 18 de Abril de 2001 — <i>Autarquia local. Bolsa de estudo. Ensino superior e politécnico.</i>	273
---	-----

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

ÍNDICE DE TEMAS	295
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA (1ª SECÇÃO).....	301
EFFECTIVAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS.....	313

CONCLUSÕES DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA

FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE - 1ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 1/2001, de 13 de Fevereiro de 2001 — <i>Auditoria. Controlo interno. Acumulação de funções. Anulação do acto.</i>	327
Relatório de Auditoria nº 3/2001, de 27 de Março de 2001 — <i>Auditoria. Controlo interno. Área de recrutamento. Prestação de serviços. Júri. Concurso para cargos dirigentes.</i>	329
Relatório de Auditoria nº 5/2001, de 24 de Abril de 2001 — <i>Auditoria. Controlo interno. Pessoal especialmente contratado. Pessoal docente.</i>	335

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA – 2ª SECÇÃO

Relatório de Auditoria nº 1/2001, de 25 de Janeiro de 2001 — <i>Auditoria. Fozcôainvest, S.A. Endividamento. Resultados Negativos.</i>	343
Relatório de Auditoria nº 8/2001, de 8 de Março de 2001 — <i>Auditoria. Carteira de títulos. Património financeiro. Gestão de participações. Partest. Reprivatização.</i>	361

Relatório de Auditoria nº 12/2001, de 5 de Abril de 2001 — <i>Auditoria. Embaixada de Portugal em Madrid. Remessa de conta de gestão. Inspeção diplomática e consular. Controlo interno. Responsabilidade financeira sancionatória.</i>	365
Relatório de Auditoria nº 16/2001, de 3 de Maio de 2001 — <i>Auditoria. Programa de apoio integrado a idosos. Descentralização. Deficiências contabilísticas. Parcerias públicas.</i>	367
Relatório de Auditoria nº 17/2001, de 10 de Maio de 2001 — <i>Auditoria. Deficiências contabilísticas. Projectos Plurianuais. Duplicação de pagamentos. Controlo da execução de projectos.</i>	375
Relatório de Auditoria nº 21/2001, de 7 de Junho de 2001 — <i>Auditoria. Intervenção operacional renovação urbana. Quadro comunitário de apoio – QCA II. Habitação. Programação financeira.</i>	393
Relatório de Auditoria nº 26/2001, de 21 de Junho de 2001 — <i>Auditoria. Direcção-Geral do Tesouro. Contabilidade do tesouro. Deficiências contabilísticas. Controlo interno. Valores a regularizar. Antecipação de receitas. Execuções fiscais.</i>	401
Relatório de Auditoria nº 28/2001, de 21 de Junho de 2001 — <i>Auditoria. Clínica privada. Pessoal médico. Deficiências contabilísticas.</i>	421

CRÓNICA DA LEGISLAÇÃO

ÍNDICE DE TEMAS	429
ACTOS LEGISLATIVOS	
Leis	437
Decretos-Leis	439
Decretos Legislativos Regionais	445
OUTROS ACTOS NORMATIVOS	
Decreto Regulamentares	449
Decretos Regulamentares Regionais	450
Resoluções do Conselho de Ministros	451

Portarias	453
Resoluções da Assembleia da República	454
ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS	
Resoluções da Assembleia Leg. Reg.	457
Avisos	458
Resoluções do Tribunal de Contas	459
Pareceres do Tribunal de Contas	460
Acórdãos do Tribunal Constitucional.....	461
Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça.....	462

ARQUIVO HISTÓRICO

A Biblioteca/CDI da Direcção Geral do Tribunal de Contas — Um espaço na Intranet.....	467
<i>Por:</i> Judite Cavaleiro Paixão e Cristina Cardoso	

NOTÍCIAS

Relações Comunitárias e Internacionais do Tribunal de Contas Português — Janeiro a Junho de 2001	491
--	-----

INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Monografias e analíticos de publicações periódicas.....	505
Publicações periódicas	521
Índices de assuntos.....	525
Índices de autores.....	533

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 loop and a vertical stroke.

(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

ESTUDOS

**A AUDITORIA DE RESULTADOS
DO TRIBUNAL DE CONTAS BELGA
NO CONTEXTO DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Por: J. Beckers*

* O autor é Conselheiro na Câmara flamenga do Tribunal de Contas Belga. O artigo foi escrito a título pessoal e em Língua Portuguesa.

1. Os conceitos

- 1.1. O conceito de auditoria
- 1.2. Uma escala de tipos de auditoria

2. Ambiente em mudança

- 2.1. A reforma do *public management*
- 2.2. Da legalidade à funcionalidade
- 2.3. A necessidade de justificação pública
- 2.4. Conclusão

3. A situação no Tribunal de Contas da Bélgica

- 3.1. Análise de competência
- 3.2. Organização da auditoria de resultados
- 3.3. Conclusões provisórias sobre o impacto da auditoria de resultados no Tribunal de Contas Belga

1. Os conceitos

1.1 O conceito de auditoria

Há várias formas de auditoria: a auditoria do ambiente, a auditoria de impostos, a auditoria de comunicação, a auditoria operacional, a auditoria de contractos, a auditoria de gerência etc.

A linha divisória entre estas várias formas refere-se às disciplinas respectivas.

É assinalável que falta tanto a teoria geral de auditoria como a "última" definição de auditoria (¹).

Definindo o conceito de auditoria constata-se que o mesmo é mais amplo do que o conceito de controlo. Na caso do controlo verifica-se e certifica-se se alguma coisa é, ou não, verdadeira.

A auditoria, em contrapartida, é o processo sistemático no qual o perito independente recolhe e avalia de maneira crítica peças comprovativas, a respeito da execução de actividades ou informação a elas referente. Esse processo desenvolve-se no âmbito de uma entidade económica ou de uma organização, com a finalidade de determinar a medida da conformidade entre a execução das actividades, situações ou informação e critérios determinados e de emitir uma opinião acerca disso.

As linhas de força a observar, na condução da auditoria deve ser conduzida, são as seguintes:

- a) processo sistemático: a auditoria não é um trabalho mágico, mas sim um empreendimento sistemático, o qual se refere ao profissionalismo e à competência;
- b) perito independente: a credibilidade da avaliação crítica é função da objectividade perceptível e da competência profissional. Esta independência, que pode ser ligada ao lugar da organização (inter-

¹ Wilschut, K.P.G., Op weg naar een algemene auditing - theorie (trad.: *No caminho para uma teoria geral de auditoria*), em: De Accountant (trad.: *O perito contabilista*), n° 9, Maio de 1993, pp. 582-585. Ver também: Gysemans, G. en Smets, J., Ontsluiering van een passe-partout begrip: audit in de publieke sector (trad.: *Desmistificação de um conceito chave-mestra: auditoria na administração pública*), em: Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (trad.: *Revista flamenga de gerência pública*), 1997, n° 3, pp.4-14.

na ou externa) tem várias facetas (alcance da auditoria, estabelecido com uma atitude independente);

- c) avaliação crítica/opinião: a auditoria é mais do que a descrição da situação. O auditor dá a opinião sobre a qualidade e a eficácia das prestações. O resultado final das actividades da auditoria é uma avaliação final ;
- d) execução de actividades/informação: a auditoria é uma avaliação crítica de actividades executadas. Por isso há vários tipos de auditoria sobre muitas categorias de actividades ou informação a avaliar.

Tipicamente a auditoria tem lugar após a actividade. Aqui está a diferença com o controlo. Este consiste em passos e encargos fixados e faz parte integrante da execução da actividade e ocorre durante a execução com o intuito de corrigir, de modificar e de dar seguimento ;

- e) entidades económicas e de organização: todas as actividades e toda a informação, em suma, toda a empresa pode ser objecto de auditoria. O conceito não impõe limitações.

1.2 Uma escala de tipos de auditoria

Uma auditoria pode abranger toda uma série de actividades.

A actividade a ser investigada conta para diferenciar uma série de auditorias. Na realidade são intermediários numa corrente contínua.

1.2.1 A auditoria financeira (*financial auditing*)

A auditoria financeira é concentrada na exactidão dos algoritmos e da contabilidade. Permite ao auditor exprimir uma opinião sobre a questão de saber se a contabilidade transmite ou não, com fidedignidade a posição financeira e os resultados de uma empresa.

O controle dos revisores oficiais é o melhor exemplo da auditoria financeira.

Na autoridade pública as contas orçamentais reflectem sobretudo a maneira de gastar os meios financeiros públicos. A opinião pública e os eleitos exigem a melhor justificação das despesas.

1.2.2 A auditoria de conformidade (*compliance auditing*)

Na auditoria de conformidade investiga-se a conformidade das actividades financeiras e operacionais com a legislação, as directivas, os procedimentos e as normas ⁽²⁾. De facto a legalidade exige a conformidade com a legislação orçamental e outros regulamentos legais.

Por isso fala-se de:

- a legalidade [segundo o direito] administrativa: a despesa legítima realizou-se conforme o regulamento jurídico;
- a legalidade contratual: a despesa legal realizou-se conforme as disposições contratuais;
- a legalidade orçamental: procede-se de maneira legal quando cada despesa é imputada a um orçamento suficiente (cabimento) e adequado (classificação);
- a legalidade administrativa: a despesa é legal quando os regulamentos que regulam as relações cidadãos-autoridade são observados.

² O facto de diferenciar *financial auditing* e *compliance auditing* é uma prática Anglo-Saxónica. Em muitas autoridades públicas o conceito *compliance* faz parte da auditoria financeira, NIVRA, Onderzoek naar doelmatigheid bij de overheid (trad.: *Em busca da eficácia da administração pública*), Amsterdão, Dezembro de 1995, p. 19 ; Van Boven, P.K., Rechtmatigheid en doelmatigheid (trad.: *Legitimidade e eficácia*), em: De accountant (trad.: *O perito contabilista*), n° 9, Maio de 1994, pp. 673-676.

1.2.3 A auditoria da otimização dos recursos (*value-for-money auditing*)

Na auditoria da otimização dos recursos trata-se da questão de saber se as actividades foram bem executadas, isto é, se o foram de maneira harmonizada e economicamente justificada.

Assim, a auditoria de *value-for-money* ocupa-se da questão de saber se o controle exercido pela organização é suficiente, o que abrange a análise das medidas tomadas para, então, se poder averiguar se os resultados e efeitos das actividades estão conforme os objectivos. Mas abrange também o domínio interior da economia, eficiência e eficácia. *Value-for-money auditing* pode igualmente medir os efeitos reais e, além disso, visa a avaliação dos programas públicos.

No "value-for-money audit manual" do Office of the Auditor General do Canadá (Janeiro 2000) a auditoria da optimalização dos recursos é definida como: *"a systematic, purposeful, organized and objective examination of government activities. It provides Parliament with an assessment on the performance of these activities; with information, observations and recommendations designed to promote answerable, honest and productive government; and encourages accountability and best practices.*

Its scope includes the examination of economy, efficiency, cost-effectiveness and environmental effects of government activities ; procedures to measure effectiveness ; accountability relationships ; protection of public assets ; and compliance with authorities. The subject of the audit can be a government entity (business line), a sectorial activity, or a government-wide functional area".

1.2.4 A auditoria integrada (*comprehensive auditing*)

A auditoria integrada é composta por elementos constitutivos dos três tipos de auditoria anteriormente referidos. Esta auditoria orienta-se para os aspectos de fidelidade, de legalidade bem como para os aspectos de economia, eficácia e eficiência. As mais das vezes o centro de gravidade ou o valor acrescentado está na auditoria de otimização dos recursos.

1.2.5 A auditoria operacional (*operational auditing*)

A auditoria operacional é a auditoria que incide sobre todos os níveis de gestão sob o ponto de vista da economia, eficiência e eficácia, nas suas fases de programação, execução e supervisão ⁽³⁾.

A auditoria operacional trata da investigação duma parte da organização, com a finalidade de avaliar a qualidade da informação em benefício do controle e da condução dos processos de empresa. Esta auditoria é um elemento essencial no ciclo da gestão ⁽⁴⁾.

Quando associada à investigação da eficácia a auditoria operacional diz respeito à eficácia e à eficiência da constituição e do funcionamento do conjunto de medidas directivas. Esta auditoria difere do *value-for-money auditing* na medida em que esta última se dirige à verdadeira quantificação dos efeitos.

1.2.6 A auditoria de resultados (*performance auditing*)

Com a *performance auditing* é investigado se são previstos suficientes *business controls* ⁽⁵⁾ na organização pública, para diminuir os riscos nos processos empresariais. Também é procurado se a mesma organização funciona em concordância com as normas de cumprimento fixadas. Um aspecto fundamental a ter em atenção é compreender os factores fundamentais de êxito, dos quais derivam os objectivos concretos que depois são transformados em indicadores de realização. Há tangentes com o *operational auditing en value-for-money auditing* ⁽⁶⁾.

Performance audits evaluate the economy, efficiency and effectiveness of the management of public sector entities by examining and assessing resource use; related information systems; outputs and outcomes, including performance targets, indicators, assessments and measures; monitor-

³ Tribunal de Contas, Manual de Auditoria e de Procedimentos, Anexo I, Glossário, Lisboa, Abril de 1992, p. 174, site Internet do Tribunal.

⁴ Operational Auditing: Een oordeel over de mate van beheersbaarheid (trad.: Uma avaliação do grau de controle), De Accountant, (trad.: O perito contabilista), nº 8, Abril de 1994, pp. 594-596.

⁵ Business control pode ser entendido como controlo dos processos. Investiga-se o conjunto de medidas que devem assegurar que a organização atinge os objectivos propostos.

⁶ Ver também: G.A.O., Government Auditing Standards, Yellow Book, Chapter 2, point 2.6. INTOSAI, Auditing Standards, Chapter I, point 40.

ing systems ; and legal compliance. The Auditor-General's performance audit functions do not extend to auditing the performance of Ministers nor to examining or reporting on the appropriateness of government policy. However, our performance audits can, and do, evaluate how effectively and efficiently government policy has been implemented (7).

1.2.7 O management auditing

Esta auditoria propõe-se avaliar a eficácia da gestão em atingir os objectivos da organização, com o fim de identificar as forças e as fraquezas de todas as funções e operações dentro da organização.

Esta auditoria não pertence à auditoria operacional porque a management auditing não faz da organização anónima, mas sim da direcção, o seu objecto de investigação. No entanto a linha divisória com a auditoria de resultados é ténue.

2. Ambiente em mudança

2.1 A reforma do *public management*

2.1.1 O ambiente e a autoridade pública.

Desde há muito existe uma onda de processos de modernização e de inovações no sector público (8).

Numa primeira fase, durante os anos sessenta, sob a influência das ciências sociais e da literatura sobre a gestão de empresas, um número de inovações (entre outras para medir as realizações) foram transferidas para o sector público. Este fenómeno foi mais forte nos Estados Unidos e espalhou-se gradualmente por vários outros países, sobretudo os Anglosaxónicos e Escandinavos.

⁷ Barrett, P.J., (Auditor-General for Australia), Auditing in Contemporary Public Administration, 17 May 1999.

⁸ De Ryck, W., Prestatiemeting in de Belgische Belastingadministratie (trad.: Mensuração das realizações na administração fiscal belga), Documentatieblad van het Ministerie van Financiën (trad.: Periódico informativo do Ministério das Finanças), nº 3, Março-Abril de 2000, Bruxelas, pp. 5-103.

No decorrer dos anos setenta e no início dos anos oitenta, sob a influência da crise económica, por um lado, e a procura crescente dum serviço público mais amplo e de melhor qualidade, por outro, uma segunda onda foi estabelecida. A maioria das autoridades ocidentais foi confrontada com uma dualidade de escassez de meios e de uma sociedade cada vez mais exigente. Ao mesmo tempo apelou-se aos governos uma intervenção menor na economia. A política governamental era abertamente posta em dúvida, e por essa razão os governos viram a sua legitimidade posta em causa. Isso teve como efeito a manifestação pela primeira vez, da exigência de critérios de eficácia, eficiência e economicidade na gestão da coisa pública.

Nos anos noventa esta evolução espalhou-se para praticamente todos os países do OESO. Característico deste período foi o facto de a realidade empresarial funcionar cada vez mais como exemplo a seguir. Técnicas de gestão do sector privado e modelos da organização empresarial começaram a ser seguidos na gestão pública. Exemplos entre outros, são o planeamento estratégico e operacional, novas formas de medir as realizações, *benchmarking*,...

2.1.2 Tendências actuais da gestão pública na Bélgica

- Focar as tarefas essenciais

A preparação, a avaliação e o controle da política são separadas na execução da mesma.

- Atribuição duma maior autonomia de gestão e de responsabilidade

A direcção duma organização pública é realizada com autonomia de gestão e por conseguinte com maior responsabilidade. Também os sistemas de controle *ex-ante* devem ser substituídos por uma fiscalização *ex-post*.

- Diminuição, simplificação e aperfeiçoamento da regulamentação

Este objectivo é realizado em diálogo em vez de ser imposto *top down*.

- Centralizar o utente dos serviços

Na reorganização de um serviço público o utente é o núcleo central e este facto deve ser tido em conta na definição dos serviços a operar.

- Atenção para a gestão do conhecimento e organizações em aprendizagem

Uma organização em aprendizagem presta atenção permanente á optimização dos processos, da tecnologia, do conhecimento e das habilitações dos colaboradores.

- Introdução de novas formas de atribuição de meios

Os meios são atribuídos em função dos objectivos e dos resultados previamente fixados e acordados. A sua não concretização é sancionada.

2.2 Da legalidade a funcionalidade

Quando se coloca a questão da relação entre a administração pública e a sociedade, ou, mais concretamente, a questão da função da autoridade na sociedade, podem dar-se respostas muito divergentes. A diversidade das respostas reside não só no aspecto quantitativo de “mais ou menos governo” como também no aspecto qualitativo relativo “ao tipo de governo” que se prefere. Estas diferenças não só se exteriorizam a um nível intercontinental, como também são patentes na Europa, mesmo no contexto da Europa ocidental, onde a relação governo-sociedade pode ser perspectivada de várias maneiras (⁹). Por exemplo, no Reino Unido a relação governo-sociedade é desenvolvida no contexto do mercado. O ponto de vista francês sobre esta relação dá mais ênfase à administração pública como protectora do interesse geral e dos direitos individuais dos cidadãos. O *citoyen* francês e o *customer* britânico olham para o seu governo cada um do seu ângulo específico.

⁹ Bouckaert, G., Opportuniteitscontrole in een beleidscontext (trad.: O controlo de Oportunidade num contexto político), Symposium VVBB, Bruxelas, 12 de Outubro de 1994.

A história e a cultura são os fundamentos dos valores e das convicções políticas que determinam dentro duma sociedade “quanto e qual governo se quer”. Seja qual for o tamanho ou a qualidade da função atribuída a uma administração pública, o governo sempre se verá obrigado a resolver certos problemas de escolha. O governo deve indicar por meio de opções de teor moral (e portanto políticas) onde situa as suas prioridades para satisfação das necessidades, formulando respostas através das suas acções. Executar ou deixar executar uma política em torno da qual se formou um consenso dentro da administração governativa, exige a mobilização de certos meios. A atribuição destes meios em conformidade com as prioridades políticas propostas faz-se anualmente no acto político de aprovação de um orçamento.

Tradicionalmente o orçamento consta de uma lei com a qual o poder legislativo permite ao poder executivo utilizar os meios, necessários à execução da política governativa. Uma vez que os meios se encontram enumerados no tal orçamento, formam de facto os *inputs* pelo resto da acção, o que é chamado *orçamento de input*. A ansiedade do legislador é exactamente a de encontrar um instrumento capaz para pôr à prova a legalidade das despesas realizadas e das receitas cobradas.

Portanto, o orçamento constitui uma previsão dos meios financeiros que podem ser cobrados e gastos. O complemento do orçamento é, por conseguinte, a contabilidade orçamental através da qual as receitas e as despesas são registadas. Posteriormente pode-se averiguar se o poder executivo e as diversas autoridades públicas se situaram dentro das margens de previsão das despesas realizadas e das cobradas. A conta geral do Estado e o orçamento, vistos em conjunto, permitem que nos pronunciemos sobre a legalidade da execução governativa. Legalidade, neste contexto, significa que todas as formalidades foram cumpridas e que os créditos legalmente atribuídos não foram ultrapassados. Por outro lado, este orçamento é restrito na medida em que não autoriza que nos pronunciemos sobre os resultados atingidos com a acção governativa. Dá pouca ou nenhuma informação sobre as actividades que devem ser levadas a cabo, bem como sobre as realizações para cumprir ou os efeitos que têm de ser alcançados. Estas restrições resultam no facto de o tradicional *orçamento de input* satisfazer cada vez menos as necessidades da determinação e da execução das autoridades políticas. As perguntas que estas autoridades se põem perante a política e a gestão vão evoluindo. Tanto no interior como no estrangeiro nota-se uma deslocação da atenção pela legalidade para a eficácia e a eficiência da iniciativa governativa.

Esta mudança de acento implica, no entanto, que os instrumentos que apoiam a preparação, a execução e a avaliação da política devem evoluir igualmente. Estes instrumentos devem permitir às autoridades encarregadas de prestar atenção nem só aos *inputs* da política (os meios), mas sobretudo aos resultados (realizações e efeitos).

2.3 A necessidade de justificação pública

Responsabilidade pública e fundamentação são hoje dois dos vectores mais importantes da democracia. Várias publicações apontam a atenção crescente para uma nova reflexão entre dois aspectos (¹⁰).

A tónica na fiabilização e o desenvolvimento da autoridade pública mais no sentido da gestão empresarial, como actuais tendências da gestão pública, fazem, por sua vez, maior o apelo à responsabilidade.

As organizações públicas têm a ver com processos políticos, o que significa agir em função de resultados e necessidade de fundamentação.

Esta fundamentação tem de ser dupla, nomeadamente revestir uma vertente externa, sob a forma de controle político, judicial e social, e uma vertente interna sob a forma de controle da gestão e de controle profissional.

Neste contexto dá-se muita atenção ao ângulo de visão do *corporate governance*. Este ponto de vista abrange o facto de propor os objectivos, bem como a responsabilidade de os realizar e justificar.

Uma aplicação moderna do conceito de responsabilidade na autoridade pública ou nas organizações que operam em nome desta autoridade, requer formas adequadas de condução, de controle e de supervisão. Por fim, a transparência e a abertura são as condições essenciais para modernizar a responsabilidade pública.

¹⁰ Bovens, M., *The quest for responsibility - Accountability and citizenship in complex organisations*, Cambridge, 1998. House of Commons, session 1999-2000, Public Administration Committee : *Making Government Work*, 14 June 2000. Groenfeld, K. en Van Schie, P.G.C., *Publieke verantwoordelijkheid* (trad.: *A responsabilidade pública*), Van Gorcum, Assen, 1998.

2.4 Conclusão

Os Tribunais de contas têm que concentrar a sua atenção sobre estas mudanças. No contexto acima referido, a responsabilidade técnico-financeira desloca-se para uma responsabilidade político-governativa (¹¹).

A justificação financeira era tradicionalmente a pedra de toque da execução orçamental. No entanto, hoje em dia, o interesse público e parlamentar não é muito grande, visto que o novo, quer dizer o orçamento seguinte, prende mais atenção do que as contas do período findo.

Seguramente, desde que se consiga acabar com os atrasos na entrega das contas e pôr a gestão financeira em ordem, a importância da responsabilidade financeira diminui (¹²).

Uma execução perfeitamente legal dum orçamento e um sistema afinado de responsabilidade financeira colocam automaticamente a questão fundamenta da responsabilidade política: o que é que se atingiu com a utilização de todos estes meios financeiros ?

No plano político-financeiro aparece a necessidade de uma fundamentação mais orientada para os resultados governamentais. Esta fundamentação contribuirá também para legitimar a autoridade pública (¹³).

¹¹ Van Putten, R., Het jaarverslag van ministeries: een bron van politiek debat? (trad.: O relatório anual dos Ministérios: fonte dum debate político?), Openbare Uitgaven (trad.: As despesas públicas), 2000, nr. 1, pp. 59-68. Ver também: Pollitt, C., Girr, X., Lonsdale, J., Summa, H. and Wearness, M., Performance or compliance: performance audit and public management in five countries, UK, Oxford University Press, 1999. Barzelay, M., Performance auditing and the New Public Management: changing roles and strategies of central audit institutions, in: Performance auditing and the modernisation of government (pp. 15-50), Paris, PUMA-OECD, 1996, p. 18. Leeuw, F., Performance auditing, new public management and performance improvement : questions and challenges, in: Performance auditing and the modernisation of government (pp. 105-114), Paris, PUMA-OECD, 1996, p. 105.

¹² No parlamento federal Belga estas considerações são acatadas numa proposta para revisão dum artigo constitucional com respeito ao Tribunal de Contas; Documento da Câmara dos Deputados Belga, n° 1002/01 do 8 de Dezembro de 2000.

¹³ Bouckaert, G., Governance between legitimacy and efficiency. Citizen participation in services, Paper presented at the European Consortium for political research, Essex, UK, 22-28 March 1991; Bouckaert, G. and Pollitt, C., Public Management Reform, a comparative analysis, Oxford, University Press, 2000, 314 p.

3. A situação no Tribunal de Contas Belga

3.1 Análise da competência

A legislação Belga tomou em conta as tendências e evoluções acima citadas. Com uma alteração da lei orgânica da organização do Tribunal de Contas Belga, as competências desta instituição foram acrescentadas por lei do 10 de Março de 1988 nos termos seguintes: "O Tribunal de Contas verifica à posteriori, o emprego adequado dos dinheiros públicos e assegura-se do respeito pelos princípios de economia, da eficácia e da eficiência (¹⁴).

Na lei, a missão de examinar a eficácia é definida com grande amplitude, de modo a que o Tribunal de Contas disponha de uma grande liberdade de concretização. Neste momento distinguem-se dois tipos de auditoria.

- Auditoria directa dos 3E's

Estas auditorias encaminham-se para uma auditoria típica *Value-for-Money*:

- a verificação da eficácia;
- a verificação dos meios e da execução: eficiência (verificação do input-output);
- a economicidade.

- A auditoria indirecta dos 3E's

Em alguns casos uma auditoria directa do cumprimento e dos efeitos não será possível, por falta de dados sobre a execução ou de investigação ou avaliações anteriores. O Tribunal de Contas Belga vai ter que se limitar às auditorias indirectas das quais se podem distinguir:

- Verificação das condições de eficiência e eficácia inerentes à organização;
- Verificação da execução no plano de critérios como oportunidade e outros;
- Verificação se o grupo alvejado é atingido.

¹⁴ Revista do Tribunal de Contas, n° 30, Jul./Dez. 1998, Lisboa, pp. 123-133.

A avaliação externa do cumprimento dos objectivos das organizações é uma tarefa de grande importância. Como nos outros Tribunais de Contas, é preciso vedar por coincidências com a tarefa de serviços internos de auditoria.

3.2 Organização da auditoria de resultados

No Tribunal de Contas Belga o trabalho de auditoria é dividido segundo os níveis de direcções federais e regionais. As direcções são fraccionadas ainda segundo o campo de acção política ⁽¹⁵⁾.

Nas direcções de língua Neerlandesa os investigadores da funcionalidade são assistidos por uma célula metodológica (função de apoio) que dá conselho no âmbito dos métodos e técnicas. Esta célula tem as seguintes funções:

Função de apoio

- Fornecer informação através de site na intranet;
- Acompanhar as auditorias dentro das direcções operacionais no plano metodológico ;
- Coordenar a selecção dos assuntos para a auditoria de resultados.

Função de estudo e de desenvolvimento

- Planeamento e manutenção de manuais;
- Codificação de normas;
- Aconselhamento da literatura profissional, guias de estudo, e outros;
- Elaboração de programas de formação em colaboração com o serviço de formação.

3.2.1 Assuntos para auditoria de resultados

A selecção de assuntos faz-se de maneira sistemática e independente dentro do Tribunal de Contas Belga, segundo uma programação anual. Esta selecção é procedida de duas acções:

¹⁵ Auwers, T., Performance auditing by Supreme Audit Institutions (trad.: A auditoria de resultados das S.A.I.), Scriptie (trad.: Mestrado), 1998-1999, Antuérpia, 61 p.

Proposta de um assunto para verificação:

Documento fornecido pelas direcções, no qual são tratados os pontos seguintes:

- Uma breve discussão do assunto de investigação;
- Resultados que são esperados;
- Importância (financeira, política e sociológica);
- Valor acrescido (em função da verificação já terminada);
- Riscos para a possibilidade de controlar a auditoria;
- Estimativa do emprego de meios e do tempo utilizado para o projecto;
- Proposta de um chefe de projecto.

Definição dos critérios gerais da selecção:

- Importância do orçamento e o custo eventual para a sociedade ;
- Valor acrescido potencial da auditoria;
- Risco potencial, especialmente com grandes projectos;
- Possível transferência de recomendações para outras organizações;
- Interesse público (por exemplo sob a influência de empenho parlamentar);
- feasibility.

Resolução da proposta de uma verificação de assuntos aprovados.

Estas propostas são centralizadas pela célula metodológica e enviadas no mês de Novembro para o colégio do Tribunal de Contas Belga.

As propostas são lavradas num ciclo anual. Na proposta, a direcção faz sugestões sobre os pontos que podem ser considerados para investigação.

A estrutura deste documento foi elaborada pela célula metodológica e é um dos primeiros resultados concretos deste método. Num texto extenso de 10 a 20 páginas, certos elementos, em concordância com idênticos utilizados pelos outros Tribunais de Contas, são incluídos obrigatoriamente:

- O que é preciso verificar? (escolha do assunto);
- Por quê? (justificação da escolha);

- Como verificar? (métodos e técnicas de auditoria, normas a utilizar);
- Quem vai fazer a auditoria? (organização);
- Quando fazer? (planeamento).

A lista de todas as propostas de auditoria possíveis é esboçada pela célula metodológica e estruturada segundo o tipo, área de acção pública e nível de direcção. Aqui junta-se uma primeira indicação do orçamento de auditoria necessário por cada projecto e por acção pública. A lista final de assuntos é finalmente aprovada pelo colégio do Tribunal de Contas Belga.

3.2.2 Critérios e métodos para a auditoria de resultados

Como trabalho novo para o Tribunal de Contas Belga a auditoria de resultados exige uma nova sistemática de normas. A célula metodológica prepara a elaboração de um manual.

O facto de traçar normas e critérios vertidos num manual é um dado novo. Desta maneira o Tribunal de Contas Belga distingue claramente entre ao sistema de normas nos controles de gestão anteriores e a auditoria de resultados.

De facto, desde a entrada da nova lei que concedeu a competência para a realização de auditoria de resultados ao Tribunal de Contas Belga, as normas de verificação são formuladas explicitamente e aprovadas, ao contrário do que sucede em relação ao período dos controles de gestão. As organizações a auditar são igualmente informadas das normas utilizadas.

Por causa do número reduzido de auditoria até agora realizado, é difícil fazer observações gerais acerca do instrumento típico destas verificações.

Um importante instrumento de apoio é o manual de auditoria de resultados, que contém as divisões seguintes:

- procedimento;
- selecção de assuntos de verificação;
- metodologia;
- sistema de normas;
- reportagem;
- follow up care.

Como subdivisão do manual para a verificação de funcionalidade, a célula metodológica prepara uma parte sobre métodos e técnicas. A auditoria de resultados no Tribunal de Contas Belga implica vários métodos e técnicas:

- questionários por escrito;
- entrevistas;
- análise secundária;
- análise de conteúdo;
- observação;
- investigação por sondagens;
- métodos estatísticos;
- análises qualitativas.

Nos métodos estatísticos é preciso mencionar a técnica de *Monetary Unit Sampling*, tendo em vista a colaboração com o Tribunal de Contas Europeu (Declaração DAS).

Para a auditoria da eficácia existem intenções específicas. No passado algumas investigações de situação e de resultados foram executadas. Com a auditoria de resultados o Tribunal de Contas tem a intenção de realizar “verdadeiras” auditorias de eficácia tendo em vista o impacto de medidas de ordem pública.

Deve-se mencionar igualmente como método a utilização da *intranet* no Tribunal de Contas Belga, com um site especial interno para a auditoria de resultados. O seu objectivo é meramente interno: a internalização e a troca de experiências concretas.

3.2.3 Quais os tipos de auditoria de resultados ?

Quais os tipos de auditoria de resultados que o parlamento pode esperar da actividade do Tribunal de Contas Belga nos próximos anos?

É evidente que a resposta a esta questão depende da qualidade das perguntas que o Tribunal de Contas e o Parlamento querem ver respondidas.

Além disso, será determinada em grande parte pelas oportunidades que oferece o ambiente de controlo, por exemplo:

- se não existem objectivos mensuráveis é difícil executar a verificação de funcionalidade;
- se não há contabilidade de custos, há menos possibilidades no âmbito do controlo da eficiência;
- se não há avaliação ex-ante na qual se fez uma mensuração zero, também não há para pré ou pós mensuração, o que seria preciso, muitas vezes, para verificar a eficácia e a realização dos objectivos;
- se não existem avaliações, também a meta-avaliação (16) será impossível de atingir;
- se a administração não recolhe dados sobre as realizações e efeitos não é preciso uma auditoria desta informação e, além disso, nem é possível uma análise secundária (17) com base nos dados sobre as realizações.

Naturalmente isso não pode chegar a uma situação em que as administrações onde estes elementos já existem, sejam antes mais controladas. No entanto esta situação influencia o tipo de controlo a realizar. Tomando em conta estas restrições, as investigações das condições para chegar à eficácia, as quais são inerentes à organização: verificações de economia, da execução das opções de ordem política e investigações e reporte ao parlamento, sempre podem ser efectuadas. Num “ambiente de controlo mais rico” também as verificações da eficácia, eficiência e o cumprimento dos objectivos são alcançáveis.

3.2.4 Produtos finais da auditoria de resultados

O único meio de divulgação do Tribunal de Contas Belga conhecido pelo público em geral é o Livro de Críticas (*het Boek van Opmerkingen*). Nos últimos anos deu-se nesta matéria uma transformação. O Livro, em vez de ser um registo como no passado, tornou-se mais explícito, dando

¹⁶ Numa meta-avaliação uma apreciação é dada sobre a qualidade da avaliação (conteúdo, utilidade, metodologia,...). Deve-se distinguir da avaliação-síntese: numa avaliação-síntese os dados de investigação de vários relatórios sobre o mesmo objecto, são utilizados para descarregar numa apreciação recapitulativa da funcionalidade. Uma avaliação-síntese será precedida por uma meta-avaliação, porque sómente se empregará avaliações-verificações de qualidade satisfatória na síntese.

¹⁷ Numa uma análise secundária os dados existentes (ex. estatísticas públicas, dados dum sistema de mensuração das realizações, dados de outras investigações,...) são utilizados para uma nova análise. Este método tem a vantagem de se avançar rápido e de ser económico, porque não se precisa de uma nova recolha de dados.

mais conselhos. Há uma evolução para textos mais legíveis, formulando-se recomendações, incluindo até *executive summaries*, etc.

As auditorias de resultados contêm um número de produtos finais:

- um projecto de relatório para a administração, como prova de correcção e de plenitude (excluindo as recomendações);
- um relatório para o ministro (incluindo as recomendações);
- um relatório para o parlamento.

Também para isso se elaborou um manual. Tal como os outros Tribunais de Contas, o Tribunal Belga, faz certas exigências no que respeita à qualidade do resultado final das suas verificações.

Um bom relatório de verificação é:

- fiável;
- válido;
- legível;
- exequível (no que respeita às recomendações);
- utilizável por outras entidades públicas.

A introdução da verificação de funcionalidade exige ao Tribunal de Contas Belga uma melhoria na sua política de publicações. Os relatórios de fiscalização são em geral enviados para a comissão parlamentar de Finanças, e às vezes mesmo para outras comissões. Acentua-se que a natureza da fiscalização tem um alcance além do aspecto meramente financeiro e orçamental.

Por ocasião destas fiscalizações, foram introduzidas publicações separadas, em vez de uma inserção dos resultados das pesquisas no Livro de Críticas, atendendo às vantagens de poder prestar atenção ao relatório com vista à actualidade. Na adaptação da política de publicações foram feitas certas perguntas:

- qual é/quais são o(s) destinatário(s) a atingir?
- relatórios diferentes para destinatários diferentes?
- relatórios individuais, compêndios por diferentes áreas de acção política?
- faz-se uma reportagem *glossy*?

- o *website* do Tribunal de Contas Belga também pode servir como um canal de divulgação?

A maneira e o alcance com que o Tribunal Belga queira relatar as suas conclusões, determinará igualmente o grau de aceitação desta nova forma de auditoria tanto pelos responsáveis políticos como pelas entidades inquiridas.

3.3 Conclusões provisórias sobre o impacto da auditoria de resultados no Tribunal de Contas Belga

O primeiro objectivo da auditoria de resultados é ter um impacto positivo sobre a gestão de organizações públicas e sobre a forma como as decisões políticas são tomadas pela autoridade política. A potencial influência situa-se em três níveis.

Impacto no mais baixo nível

Em primeiro lugar, uma investigação tentará exercer uma influência directa por via de recomendações sobre as acções de uma organização individual. Este impacto é seguido implícita ou explicitamente durante o *follow up care* do Tribunal de Contas.

O impacto de investigações horizontais (em organizações diferentes) é tido como mais importante do que as verificações de uma organização específica. O facto de existir um impacto foi constatado na primeira grande investigação na Comunidade Flamengo.

Esta investigação deu origem a um debate sobre a organização da política de subsídios na Flandres e as condições para a efectividade desta política.

Para estimular o debate, as conclusões finais foram submetidas ao ministro Flamengo de Finanças e do Orçamento e depois apresentadas pelo Tribunal de Contas à Comissão de Finanças e Orçamento do parlamento Flamengo.

Esta introdução era totalmente nova. A discussão sobre a investigação e o debate sobre as recomendações resultou numa resolução do parlamento

Flamengo na qual se pediu aos ministros competentes que seguissem as recomendações do estudo.

Segundo o Tribunal de Contas Belga, os indicadores deste impacto ao nível micro são:

- as reacções do ministro competente e o número de promessas;
- a utilidade da investigação, reflectida na vantagem que a organização pode tirar da auditoria e a implementação da mesma;
- o facto de poder transferir as recomendações para outras organizações públicas.

Impacto no nível intermédio

A auditoria de resultados tem um impacto ainda mais profundo. O próprio funcionamento e a organização do Tribunal de Contas Belga são influenciados pela introdução desta nova forma de auditoria. Entretanto esta nova tarefa provocou um debate fundamental em todos os ramos da organização :

- ao nível estrutural: proporção da auditoria de resultados no total das investigações do Tribunal de Contas Belga: por exemplo, uma disciplina separada ou uma subdivisão metodológica na auditoria financeira?
- qual o perfil do auditor para esta investigação?
- qual a metodologia e o apoio?
- qual o nível de transparência para estas investigações?

Não obstante os ocasionais *growing pains* da auditoria de resultados, esta constitui uma importante alavanca para a modernização dos trabalhos do Tribunal de Contas Belga.

Impacto no nível macro (superior)

O último impacto, que é muito mais difícil de observar, é a contribuição que a investigação pode dar para o melhoramento das acções das autoridades públicas em geral e, sobretudo, a maior compreensão por parte dos cidadãos em geral.

Realizando a auditoria de resultados, o Tribunal de Contas Belga facilita o debate no parlamento sobre casos concretos da política e da gestão. Com este tipo de investigações o Tribunal de Contas Belga pode tentar fazer desaparecer o ar de mistério e de ambiguidade que reina na opinião pública sobre certas práticas das autoridades públicas. Por isso tem a obrigação de trazer as suas investigações ao foro público.

Com a auditoria de resultados o Tribunal de Contas Belga acompanha esta tendência geral de que o poder político e a gestão se justificam através dos seus actos políticos e de *management*. Portanto, a verificação de funcionalidade, numa visão a longo prazo, tem que estar sintonizada com a modernização dos mecanismos de justificação da administração pública.

A FISIONOMIA DISTORCIDA DO CONTROLE EXTERNO

Por: José Nagel*

* Analista de finanças e controle externo do TCU, é advogado e pós-graduado em Administração Pública pela FGV, tendo exercido, no TCU, nos últimos anos, o cargo de Secretário-Geral de controle externo (1997/1998) e o de Director-Geral do Instituto Serzedello Corrêa (1999-2000), unidade criada pela Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8443/92, artº 88), responsável pelas atividades de seleção e formação dos novos servidores, bem como responsável pela educação e pesquisa voltadas para integração, qualificação, capacitação e especialização do corpo técnico e administrativo do Tribunal.

1 – Introdução

Impõe-se buscar entender as recentes propostas dos Poderes Executivo e Legislativo projetadas, em pelo menos dois anteprojetos de emendas à Constituição, para alterar a atual fisionomia do chamado Controle Externo das Contas Públicas.

Verifica-se, assim, da leitura da Proposta de Emenda à Constituição N. 34, de 11 de agosto de 1000, de autoria do Senador Pedro Simon, e da Minuta de Anteprojeto de Emenda à Constituição, da Presidência da República (DOU N. 162, de 22 de agosto de 2000), que seus proponentes pretendem trilhar o caminho da reestruturação das Cortes de Contas, em todo o País, como se quisessem deblaterar uma certa inocuidade do modelo atual.

Embora determinadas alterações constantes nas medidas em análise acabem por se revestir da maior importância e inserir-se, efectivamente, na agenda de luta de muitos que, de alguma forma e em qualquer grau, ocupam-se do controle dos dinheiros, bens e valores públicos e da defesa dos princípios institucionais e fundamentais inerentes às Cortes de Contas do Brasil, sem sombra de dúvida, a aprovação de algumas delas poderá representar, inexoravelmente, um erro histórico, que, talvez, possa até trazer efeitos nefastos para o Estado Democrático de Direito.

O que precisa ser asseverado, de início, é que a missão institucional dos Tribunais de Contas tem sido cumprida, dentro da realidade vivida pela administração pública e pelo controle interno de que o Brasil dispõe, sendo que maiores resultados, esperados e cobrados, ficam, infelizmente, na dependência da atuação de outros organismos estatais, como sustenta, oportunamente, o Ministro Homero Santos, na palestra sobre O Papel dos Tribunais na Defesa do Patrimônio Público, então Presidente do TCU:

“Os Tribunais de Contas, ao contrário do que pensam alguns setores da Sociedade, não são omissos. Urge que se esclareça que as responsabilidades civil e penal cabem à Justiça. A responsabilidade política é própria dos órgãos de representação popular (*Congresso Nacional, Assembléia Legislativa, etc*)”.

2 – Teoria geral das mutações constitucionais

Como se sabe, as alterações na Constituição podem ocorrerem de diversas maneiras: **Emendas**, reforma, revisão ou até por intermédio de interpretações decorrentes da releitura do texto original, as quais, por serem normas derivadas, sujeitam-se ao controle de eventuais vícios, quando confrontadas com as disposições emanadas do constituinte originário.

É preciso, portanto, fazer um exame do ponto de vista técnico-jurídico da própria constitucionalidade de algumas das propostas contidas nos mencionados anteprojetos, caso, efetivamente, viessem a ser aprovados pelo Congresso Nacional.

Consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: “*As normas de uma Emenda Constitucional, derivada, podem, em tese, ser objeto, de controle, (...), quando confrontadas com normas elaboradas pela Assembléia Nacional Constituinte (originária)*” (ADIn n. 926-5-DF).

E assim se dá, na lição de Alexandre Coutinho Pagliarini, “tendo em vista que o Poder Constituinte originário é quem institui e delimita o Poder Constituinte derivado”, acrescentando que “este não pode ser exercido ilimitadamente, devendo respeitar as disposições daquele Poder Constituinte originário que o criou. E, enquanto o Poder Constituinte originário tem natureza sócio-política, o derivado tem natureza estritamente jurídica” (cf. “natureza positivista do poder constituinte originário e limitações ao exercício do poder constituinte derivado”, RTCMG, v. 35, n. 2, p. 97).

Dada a existência desses limites, sintetiza Canotilho:

“As leis de revisão que não respeitarem esses limites serão respectivamente inconstitucionais sob o ponto de vista formal e material” (in Direito Constitucional, ed. 1991, p. 1.145).

Eis o que preleciona a respeito a respeito o Professor Gilmar Ferreira Mendes, atual Advogado Geral da União:

*“Não raras vezes, impõe o constituinte limites materiais expressos à eventual reforma da Lei Maior. Cuida-se das chamadas **cláusulas pétreas** ou da garantia de eternidade (**Ewigkeitsgarantie**), que limitam poder de reforma sobre determinados objetos (...). Tais*

cláusulas de garantia traduzem, em verdade, um esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profunda mudança de identidade, (...). Tais cláusulas devem impedir, todavia, não só a supressão da ordem constitucional, mas também qualquer reforma que altere os elementos fundamentais de sua identidade histórica” (Cf. Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos, ed. Saraiva, 1990, p. 96-98).

Por sua vez, a “*guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas*”, que compete a todos os entes da Federação (C.F., art 23, I), visa, seguramente, impedir que preceitos contrários ao Estado Democrático de Direito tenham eficácia.

Nesse sentido, a Constituição, como manifestação da soberania nacional e como organizadora da vida política, jurídica, econômica e social do País, mesmo sendo um documento permanente, pode realmente ser modificada, mas para a adequação de suas normas – e não de seus princípios. Ou seja: são sempre bem-vindas as alterações na organização e funcionamento do Estado, aí incluídos também os Tribunais de Contas, **menos aquelas que a violem seus princípios**, em sua estrutura fundamental, sob pena de provocar uma **fisionomia distorcida do Controle Externo, no Brasil**.

3 – Garantias democráticas dos membros dos Tribunais

Com efeito, se é verdade que o Poder Constituinte originário de 1988 elencou, expressamente (incisos I, II, III e IV do § 4.º do art. 60), as chamadas **cláusulas pétreas**, não é menos verdadeiro que passaram a existir também outros dispositivos constitucionais implicitamente imodificáveis, como reflexo das próprias cláusulas pétreas, tais como:

- **os fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, I a V);**
- o povo como fonte de poder (art. 1º, parágrafo único);
- os objetivos fundamentais da República Federativa (art. 3º, I a IV);
- os direitos sociais (art. 6º);

- a definição da nacionalidade brasileira (art. 12, I, a, b e c, II, a e b);
- a autonomia dos Estados Federados (art. 25); autonomia dos Municípios (arts. 29; 30, I, II e III);
- a organização bicameral do Poder Legislativo (art. 44);
- os predicamentos dos parlamentares (art. 53), dos membros dos Tribunais de Contas (arts. 73, §§ 3º e 4º, e 75) dos magistrados (art. 95, I, II, e III) e do Ministério Público (art. 128, I, a, b e c);
- as limitações do poder de tributar (art. 150, I, II e III, a e b, IV, V e VI, a-d, art. 151);
- os princípios da ordem econômica (art. 170. I a IX, parágrafo único).

Ora, a constitucionalização dos Tribunais de Contas e das garantias de seus membros decorre da submissão da **função-controle** aos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Afinal, segundo o já citado Canotilho, *“o controle constitui a última categoria conceitual necessária para uma correta compreensão da organização do poder político”*.

Senão, vejamos o que dizem alguns dos mais autorizados a se pronunciar sobre esse específico aspecto:

Fernando Henrique Cardoso, Presidente da República, em discurso proferido na Sessão Solene de Abertura dos Trabalhos do TCU, em 1996:

“O papel do Tribunal é, nesse momento, mais importante do que nunca, ... porque nós estamos vivendo um processo de mudanças, um processo de reforma. E, num processo de reforma, é preciso que haja sempre pesos e contrapesos, haja sempre aqueles que estejam olhando de uma perspectiva menos directamente envolvida no mecanismo das reformas e que estejam preservando a continuidade daquilo que precisa ser preservado e, ao mesmo tempo, aceitando as mudanças que os novos tempos impõem, (...) os Tribunais são fundamentais neste processo. São fundamentais porque eles permitem um outro tipo de controle da Sociedade, para verificar até que ponto aquilo que se inova corresponde, efe-

tivamente, ao interesse mais profundo da Nação, ou foi simplesmente um modismo”(RTCMG v. 18, n. 1, p. 346).

Marcos Maciel, Vice-Presidente da República, em palestra, por ocasião do XIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado no Rio de Janeiro, em 1997:

“O fato é que os Tribunais de Contas também vivem momento de transformação, vivem também os momentos de mudanças, assim como as instituições políticas brasileiras. Estamos no momento em que estas mudanças se tornam cada vez mais visíveis, como consequência de um novo País que estamos construindo”, e, certamente, essas mudanças “vão fazer com que novas atribuições lhes sejam acrescentadas nestes momentos de transformações políticas por que vive o País” (RTCRJ 38, p. 75-76).

Célio Borja, Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, ao participar do Congresso acima mencionado:

“(…) dos três atributos do regime democrático, um concerne diretamente à atividade exercida pelos Tribunais de Contas ... A prestação de contas da Administração é tão fundamental na organização do Estado de Direito – temos, aqui no Brasil, um Estado também Federativo – que é um dos princípios sensíveis cuja violação provoca a intervenção federal nos Estados. (...) Subtraindo-se o Tribunal de Contas à subordinação hierárquica a outro órgão do poder estatal, quer-se assegurar-lhe a autonomia, como órgão de controle da legalidade e legitimidade dos atos administrativos para que possa fiscalizar e exercer disciplina sobre os agentes de todos os Poderes do Estado, inclusive os do Legislativo e do Judiciário””

Celso Antônio Bandeira de Melo, em palestra sobre as Funções do Tribunal de Contas:

“Assim, não pode sofrer dúvidas que a instituição de um órgão controlador, como os Tribunais de Contas, é um reclamo insopitável da índole do Estado de Direito, por representar o fechamento do círculo que contém o Poder Público na intimidade das fronteiras da legalidade. (...) Ele cumpre um papel que é capital no Estado de Direito” (RDP 72/135).

Geraldo Ataliba, em memorável pronunciamento sobre *Os Tribunais de Contas no Contexto Institucional*:

“Os membros dos Tribunais de Contas devem ser dotados de condições objetivas para o exercício dessa alta função, que requer imparcialidade e objetividade de ação. Por isso aplicam-se-lhes os chamado predicamentos da magistratura, não em benefício pessoal dos ministros e conselheiros, mas para proteção da alta magistratura que exercem: a irredutibilidade a vitaliciedade e a inamovibilidade. Não se trata de privilégios de determinadas pessoas, por mais inteligentes que sejam; são garantias do povo, de que aqueles homens postos nos exercício dessa sagrada e elevada função de julgar, imparcial e objetivamente, os atos da administração pública, gozem de objetivas condições de independência, exatamente para poderem ser imparciais, no desempenho das suas tarefas” (RTCESP 57/28).

Portanto, quaisquer que sejam as mudanças ou transformações propostas, estas jamais poderão retirar os predicamentos dos membros dos Tribunais de Contas, justamente assegurados para garantir a independência, a autonomia e a imparcialidade de seus titulares. Até porque, assim como não é de se esperar que os detentores do poder adotem medidas de autolimitação, também não se pode admitir que venham a retirar as garantias existentes em favor dos membros das instituições controladoras, sob pena de ferir os princípios e fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Aliás. Existe mesmo uma certeza de que nos fala o eminente advogado Saul Ramos: *“o dinheiro público somente terá tutela efetiva se o sistema admitir Tribunais de Contas livres e independentes, sem qualquer submissão hierárquico aos Poderes Políticos do governo, seja parlamentarista, seja presidencialista”* (in *“A inserção institucional dos Tribunais de Contas”*, RTCMG, v. 15, n. 2, p.364).

Afinal, desde 1836, defende-se, no País, a inteira independência dos membros do Tribunal de Contas, de acordo com a idéia consolidada pelo Visconde do Uruguai, em seus *“Estudos práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil”*, Ed. 1865, p. 365:

“A primeira e indispensável qualidade que devem ter os membros de um Tribunal de Contas é uma inteira independência, principalmente daqueles cujas contas tomem”.

4 – instrumentos institucionais de controle

Neste espaço, podemos destacar as inovações positivas, quando os anteprojetos anunciam aprimoramentos nas competências, nos meios e nos instrumentos institucionais da ação fiscalizadora dos Tribunais de Contas.

Realmente, no momento em que se renovam os compromissos das altas autoridades do Estado Brasileiro, com a repressão de condutas ilícitas que ofendam a boa gestão da coisa pública e no combate à corrupção, bem como na intransigente busca de mecanismo de controle dos atos da administração pública, são, realmente, bem-vindas algumas das propostas apresentadas, dentro de uma ampla atualização do controle público.

Como salientado, a existência do Estado, enquanto estrutura política, é resultante do interesse público superior de organizar e tornar possíveis as relações sociais, a cidadania e o bem comum. Com isso, o Estado, cuja responsabilidade abrange desde a sua defesa até a provisão das necessidades coletivas, está sempre exercendo uma destas três clássicas funções: legislativa, executiva e judicial. tais funções pressupõem uma organização e um arcabouço para o funcionamento estatal, que, na prática, diz respeito à administração pública.

É certo que o conceito moderno de *Estado Democrático de Direito* inaugurou uma nova concepção de *Estado*, reunindo conceitos até então distintos, de *Estado de Direito* e *Estado Democrático*, objetivando, essencialmente, a superação das desigualdades sociais e regionais e a institucionalização da justiça social e da soberania popular, para alcançar a cidadania plena, inclusive com a efetiva participação do povo na coisa pública e no chamado controle social.

Partindo dessa compreensão, o art. 1º da Constituição Federal reconhece que a República não é constituída pelo Estado, mas ela se constitui em Estado. Daí, o princípio democrático de divisão de Poderes “*independentes e harmônicos entre si*”: Legislativo, Executivo e Judiciário, aos quais cabe o exercício das específicas funções estatais.

Na realidade, o Estado, como Poder Público, está envolvido, no âmbito das mencionadas funções estatais, em múltiplas atividades: financeiras, orçamentárias, contábeis, tributárias e patrimoniais. Afinal, além de distri-

buir renda e riqueza, o Estado utiliza, arrecada, guarda, gerencia e administra dinheiros, bens e valores públicos. E o faz por meio de seus órgãos, entidades, agentes ou pessoas envolvidas nessas atividades, que estarão sempre sujeitos ao controle público.

Anote-se que, doutrinariamente, Governo é a resultante da interação dos três Poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário –, como a administração pública o é de todos os órgãos e entidades desses Poderes, razão pela qual poderia, em rigor, afirmar que não existem três Poderes, mas três funções, que, por sinal, se manifestam e se consolidam na realização dos serviços, essencialmente públicos, que precisam ser prestados, em favor da sociedade. Vislumbra-se, assim, a grande diferença entre Governo e Administração: Governo é a atividade política e discricionária; Administração é atividade neutra e vinculada.

A Administração – submetida, entre outros, aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF) – é o instrumento de que o Estado dispõe para colocar em prática as políticas públicas, por meio do conjunto de órgãos estatais. E, justamente, para estabelecer a conformidade dos atos da administração pública com os princípios constitucionais e resguardar a eficácia desses atos, surgem os mecanismos ou sistemas de controle de suas atividades. Na realidade, a chamada função *Controle* deve ser exercida por todos os Poderes (Controle Interno) e, de modo particular, pelo Legislativo (Controle Externo).

Nesse ponto, se é verdade que o exercício do controle da administração pública comporta diversas classificações, não menos verdadeiros afirmar que o controle externo é o controle dos controles, *“inclusive porque lhe cabe controlar órgãos que realizam as outras formas de controle”*.

Outra verdade inafastável é que, nos Estados Democráticos de Direito, as instituições de controle externo – principalmente porque, quase sempre, auxiliam o Poder Legislativo a fiscalizar e defender o patrimônio público e a riqueza nacional – são instituídas em defesa da sociedade e a favor dos interesses da própria Democracia. Por isso é que se diz que o regime democrático não pode admitir que pessoa, órgão ou entidade, pública ou privada, qualquer que seja, desde que presentes dinheiros, bens ou valores públicos, fique fora dos controles criados pelo Estado, cujas modalidades, formas, finalidades, extensão e abrangência dependem dos sistemas políticos e contextos dos países em que se realizam.

Dentro dessa moldura, alguns dos novos instrumentos anunciados são positivos e se inserem na concepção democrática acima explicitada, na síntese abaixo, levando em consideração ambas as proposições:

- 1º) instituir **nova sistemática de prestação de contas anual da União** (nova redação aos arts. 49, IX, 57, δ 8.º, e 71, I);
- 2º) ampliar a **competência do Tribunal para representar sobre irregularidades ou abusos apurados à comissão mista permanente** do Congresso Nacional (nova redação aos inciso XI do art. 71);
- 3º) corroborar o **princípio de tomada de contas especial decorrente de recursos repassados** ou concedidos pela União (nova redação ao inciso VI do art. 71);
- 4º) criar um **conselho de controle institucional**, com competência correccional e disciplinar sobre os membros e servidores do tribunal (acréscimo dos §§ 5º, 6º e 7º ao art. 73);
- 5º) reformular o **sistema de controle interno de cada Poder** (nova redação ao art. 74);
- 6º) consagrar a responsabilidade **solidária dos dirigentes do Poder Judiciário no processo orçamentário** (nova redação ao § 2º do art. 99 e acréscimo do § 3º ao mesmo dispositivo);

5 – Nova composição dos Tribunais de Contas

Os anteprojetos propõem, ainda, uma nova fisionomia na composição dos Tribunais e das Procuradorias que neles oficiam, o que, certamente, importará, como visto, na completa reformulação da organização e funcionamento de tais instituições.

Atualmente, por exemplo, o Tribunal de Contas da União é integrado por nove ministros, nomeados pelo Presidente da República: um terço escolhido pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao TCU, e dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional.

Os ministros são vitalícios e têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça. São substituídos, em seus impedimentos e afastamentos, por auditores. Estes, em número de três, quando na condição de ministro-substituto, possuem idênticas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Atua junto ao Tribunal Ministério Público especializado – composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores – ao qual se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional.

O ingresso nos cargos de auditor (ministro-substituto) e de procurador (inicial da carreira do Ministério Público junto ao TCU) é feito mediante concurso público de provas e títulos e nomeação pelo Presidente de República.

A propósito, exatamente nesse ponto, estariam os grandes e atuais **questionamentos quanto à forma de provimento dos ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas**. Enquanto os auditores e procuradores são nomeados mediante concurso público, os principais membros são escolhidos com critérios subjetivos: **um terço** pelo Chefe do Poder Executivo e **dois terços** pelas Casas Legislativas.

Talvez, dentro da arquitetura organizacional vigente, **a alternativa mais plausível, seja ampliar o número de auditores (de três para oito, por exemplo, como ocorre com os membros do Ministério Público)**, de maneira a se estabelecer que a escolha dos ministros passe a ser feita dentre os procuradores e auditores. Dessa forma, seriam eliminadas as atuais críticas quanto à natureza política das decisões dos ministros, em razão do critério de seu provimento.

Embora tais críticas, notadamente quanto à natureza política de suas decisões, nunca passem por uma reflexão profunda e bem amadurecida.

Afinal, de acordo com as normas constitucionais e legais vigente, a atuação do TCU, na área de controle externo, é o somatório do desempenho institucional de três posicionamentos indispensáveis:

1º) verificação e manifestação do técnico e do dirigente da unidade;

- 2º) opinião do representante do Ministério Público junto à Corte de Contas; e
- 3º) pronunciamento do ministro ou auditor na qualidade de relator do respectivo processo perante o colegial, cuja manifestações são consideradas, por lei, parte essencial das decisões do Tribunal (*ex vi* do artº 1º, § 3º, da Lei nº 8.443/92):

“Será parte essencial das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras:

I – o relatório do Ministro-Relator, de que constarão as conclusões da instrução (do relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo, bem como do parecer das chefias imediatas, da unidade técnica), e do Ministério Público junto ao Tribunal;

II – fundamentação com que o Ministro-Relator analisará as questões de fato e de direito;

III – dispositivo com que o Ministro-Relator decidirá sobre o mérito do processo”.

Dessa forma, os processos, inclusive os decorrentes de auditorias realizadas, são analisados nas secretarias de controle externo, pelos analistas de finanças e controle externo, e recebem, obrigatoriamente, parecer das chefias imediatas, sendo submetidos a julgamento e apreciação do plenário ou das Câmaras somente depois de cumpridas todas as etapas antecedentes ao seu completo saneamento.

Na prática, colhe-se o parecer do representante do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas em quase todos os assuntos e matérias sujeitas à decisão do Colegiado, ante a própria missão institucional do M.P., qual seja: guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras como *“promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário”.*

Os ministros e auditores, como integrantes dos órgãos deliberativos do Tribunal e relatores dos processos que tramitam na Corte, presidem sua instrução, proferindo *despachos e decisões singulares*, e, nessa qualidade, os submetem a julgamento ou apreciação, depois de adotadas todas as

providências necessárias ao saneamento dos autos, em Sessões do Plenário ou das Câmaras, por meio de relatório e voto, devidamente acompanhados das propostas de deliberações cabíveis à espécie.

As deliberações colegiais, justamente por sintetizarem as manifestações de todos os membros do órgão colegiado, são tomadas, regra geral, por unanimidade, por maioria, por voto médio ou por voto de desempate, e, quando resultam em imputação de débito ou multa, possuem eficácia de título executivo, de acordo com a Constituição Federal (art. 71, § 3.º), obviamente extrajudicial.

Nessas condições, não vemos maiores óbices na continuidade de provimento dos membros dos Tribunais de Contas dentre os auditores e procuradores, assim como na pretendida incorporação dos atuais procuradores ao Ministério Público da União, como sugere o anteprojeto do Senador Pedro Simon, ao acrescentar alínea ao inciso I do art.º 128 da C.F. e o art. 77 ao ADCT. Já não se podendo dizer o mesmo quanto à forma de provimento dos ministros e conselheiros que vem sendo sugerida.

6 – Críticas aos critérios de escolhas dos membros

Preliminarmente, diga-se que não é de hoje que, no Brasil, se questiona a forma de provimento dos membros dos Tribunais de Contas. E a cada mudança se enfraquece mais ainda o sistema e se diminui a independência e a autonomia de que devem ser dotados seus integrantes.

Inicialmente, seus titulares tinham as mesmas garantias dos ministros do Supremo Tribunal Federal; depois suas decisões definitivas possuíam força de “*sentença aparelhada*” a “*força de decisão judicial*” (Cf. Lei 392/86); o representante do Ministério Público podia decretar o representante o seqüestro de bens dos fraudadores das verbas públicas, e ordenar a prisão administrativa dos condenados por alcance, e houve até quem falasse em **quarto poder**.

Com o passar dos tempos, as impugnações do Tribunal puderam ser glosadas por ato do Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional; eliminou-se o registro prévio; facilitaram-se os critérios de composição; suas deliberações passaram a ser questionadas no Poder Judiciário e os atos de seus membros não estão mais sujeitos a mandados de segurança perante o STF.

Na verdade, as maiores críticas procuram demonstrar que os mecanismos clássicos de seleção não estão permitindo escolhas de profissionais da área ou com experiência técnica.

Essa situação estaria obrigando a se recorrer a providências complementares, prevendo um sistema de investidura entre pessoas que já estejam no campo de atuação do controle público.

Tudo isso tem impressionado muito os que conhecem a estrutura jurídica do País, a ponto de se ler, em Saulo Ramos, sobre os equívocos que cometem aqueles que protestam contra as nomeações feitas para os tribunais: *“ameaçam promover alterações no sistema, quando a Constituição incumbe ao Poder Legislativo a nomeação de dois terços dos Conselheiros. E o terço, reservado ao Chefe do Executivo, jamais comporá um rosário, posto que sua competência, neste particular, é, hoje, apenas formal, pois a escolha terá que recair sobre funcionários experientes do próprio Tribunal, restando ao Governador a nomeação de um único, na formação plenária. (...) De forma que as críticas, partindo de deputados, membros da Assembleia Legislativa, demonstram lamentável desconhecimento das Constituições, federal e estadual”* (RTCMG, v. 15, n. 2, p. 366/7).

No campo internacional, o acesso aos Tribunais, via de regra, faz-se por **concurso curricular aberto aos integrantes de carreiras que oficiam junto aos mesmos**, desde que, é verdade, reconhecida idoneidade e competência no exercício profissional – por um período igual ou superior a dez anos.

No Brasil, a Constituição de 1891, ao criar o Tribunal de Contas, registrou, inicialmente, que (art. 89):

“Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”.

A Carta Política de 1934, por sua vez, dispôs (art. 100), *verbis*:

“Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema”.

A Constituição que lhe seguiu, de 10 de novembro de 1937, classificou o Tribunal de Contas como órgão do Poder Judiciário e inscreveu (art. 114):

“Para acompanhar, directamente ou por delegações organizadas de acordo com a Lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Conselho. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal”.

Já a Constituição de 1946, dispôs, em seu art. 76, parágrafo primeiro, apenas que:

“Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos”.

Somente, na Constituição de 1967 (art. 73, § 3.º), seguida pela de 1969 (art. 3.º), aparecem, propriamente, requisitos para a nomeação de Ministros do Tribunal de Contas, prevendo que seriam nomeados dentre brasileiros, maiores de 35 anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública.

Finalmente, a vigente Carta, promulgada a 5 de outubro de 1988, e que estaria prestes a novas mudanças, fixou em 9 (nove) o número de Ministros que integram o Tribunal, dispondo, nos §§ 1.º e 2.º do art. 73:

“§1.º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre os brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II – idoneidade moral e reputação ilibada;

III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV – mais de dez anos de exercício de função ou efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior

§ 2.º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II – dois terços pelo Congresso Nacional”.

Pois bem, essas aflitivas críticas não deveriam ser dirigidas aos Tribunais de Contas, mas aos respectivos poderes legislativos, que, na realidade, são os maiores responsáveis pelas escolhas, restando ao Chefe do Executivo a livre nomeação de um único membro, uma vez que os outros dois, do seu terço constitucional, devem recair, obrigatoriamente, sobre profissionais experientes e que ingressam por concurso público, no caso: auditores e procuradores que já oficiam junto à própria Instituição.

Verifica-se, assim, que nem seria preciso alteração constitucional para impedir o ingresso de quem tenha sido: Parlamentar, durante a legislatura de quem o indicar ou na interior; Ministro ou Secretário nos três anos anteriores à indicação ou durante o mandato da autoridade competente para a indicação, para se permitir convocar, em vez dessas pessoas, profissionais de comprovado conhecimento e experiência na área do controle. Como também bastaria uma decisão política dos Parlamentos para garantir que se escolhessem mais auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

Agora, o que não se pode admitir é, sob o argumento de convocação de pessoas de comprovada competência técnica, abrir as portas dos Tribunais de Contas e tornar temporários ou classistas os seus membros.

Para o povo brasileiro, o que interessa não é mudança no critério de escolha dos membros dos Tribunais, mas sim a efetividade desses organis-

mos e sua tempestiva atuação, na defesa intransigente dos dinheiros, bens e valores públicos.

É bem verdade que o provimento das vagas existentes e surgidas nos Tribunais de Contas por pessoas de comprovada competência técnica, como os atuais auditores e membros de seu Ministério Público, garantiria, sem sombra de dúvidas, um desempenho instrumental mais adequado, resultando em trabalhos mais abrangentes e mais técnicos. Fato esse necessariamente não estará garantido, salvo melhor juízo, com a indicação de servidores de outras carreiras, o que, aliás, poderá constituir fator de desequilíbrio na composição dos Tribunais e nas suas decisões.

Já se disse mesmo que a regra geral é que podem compor os *Tribunais* aqueles que sejam integrantes de **carreiras que oficialiam junto a essas instituições**. O que não ocorre, principalmente, com os servidores do controle interno, que pertencentes ao Poder Executivo e, portanto, desvinculados do controle externo, como o próprio nome indica, seriam transfigurados em *juizes* dos Tribunais de Contas – órgãos tipicamente do controle externo.

Pois bem, o texto proposto defende que os Membros das Cortes de Contas sejam **nomeados** dentre analistas dos controles interno e externo, indicados em lista tríplice pelo dirigente máximo dos respectivos órgãos, segundo critério de antiguidade e merecimento. Acontece que a palavra **nomeação**, em Direito, possui sentido específico: é um ato de investidura administrativa originária. E por investidura administrativa, leciona Hely Lopes Meirelles, entende-se “*aquela que vincula o agente a cargo, função ou mandato administrativo atendidos os requisitos de capacidade e idoneidade que a lei estabelecer*” (Direito Administrativo Brasileiro, 14.^a ed., 1988, p. 72).

Por outro lado, “*a investidura originária é a que vincula inicialmente o agente ao Estado, tal como a primeira nomeação para cargo público*”. Já investidura derivada, para o mesmo autor, “*é aquela que se baseia em anterior vinculação do agente com a Administração, como a promoção*” (ob. Cit., p. 73).

Eis os fundamentos pelos quais há de se entender que fere, a nosso juízo, o espírito, a letra, o sistema da que fere, a nosso juízo, o espírito, a letra, o sistema da Lei Maior, além de agredir a própria evolução histórica de todas as Constituições, quando se sustenta a idéia de se abrir as portas

dos Tribunais de Contas para servidores públicos, que fizeram concurso público para outras carreiras do serviço público.

Ora, os membros dos Tribunais de Contas são juízes de contas públicas, e, obviamente, não integram as referidas carreiras.

7 – Natureza das deliberações dos Tribunais

No presente trabalho, também procuramos trazer à colação a proposta de nova configuração jurídico-constitucional das deliberações proferidas pelos Tribunais de Contas, partindo do princípio, inscrito na Constituição do Brasil (art. 5, inc. XXXV), de que *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”*.

Conseqüentemente, o legislador constituinte admitiu, explicitamente, o monopólio jurisdicional do Poder Judiciário (Sistema Brasileiro de Jurisdição Única) e, implicitamente, que esse monopólio só seria quebrado por norma constitucional e, em hipótese nenhuma, por legislação infraconstitucional, sendo certo que jurisdição, como poder de fazer a coisa julgada, somente os órgãos judiciais a tem.

Assim, esse mesmo Diploma Constitucional criou algumas exceções, por exemplo, quando o Senado Federal julga o Presidente e o Vice-Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e o Tribunal de Contas, quando julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Embora não seja pacífico esse posicionamento, boa parte dos estudiosos reconhece aos Tribunais de Contas o exercício da função jurisdicional, afirmando, de acordo com o art. 73 da Constituição Federal, que a Corte de Contas tem *“jurisdição em todo território nacional”* e lhe compete exercer as atribuições estabelecidas no Texto Constitucional e em sua Lei Orgânica.

Tem-se, assim, que a jurisdição de contas é o juízo constitucional e especial das despesas e *das* receitas públicas privativo dos Tribunais de Contas, Instituídos pela Constituição, para fiscalizar, apreciar e julgar os atos e fatos relacionados com dinheiros, bens e valores públicos, e, em razão de tal condição, o egrégio Supremo Tribunal Federal – STF, reitera-

damente, tem proclamado a função jurisdicional dessas Instituições (RTJ 49/376; 48/353; 47/654/756), declarando, na mesma linha:

“A revogação ou anulação pelo Poder Executivo, de ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes da apreciação pelo Tribunal” (Súmula n. 6, do STF);

“As decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal” (RE N. 55.821, in RTJ 43/151);

“Salvo ilegalidade, é do Tribunal de Contas a competência exclusiva para julgamento de contas dos responsáveis por haveres públicos” (RF 226/81).

Em termos práticos, a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas não se restringe, exclusivamente, à simples declaração quanto à certeza orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, mas por se constituir título executivo extrajudicial (C.F., § 3.º do art. 71) e esgotar, em seu julgado, toda a matéria de fato, por eles apreciada, tanto que a doutrina mais seguida se manifesta em relação ao julgamento de contas: *“não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois”*,

A propósito, não se pode perder de vista que o Tribunal de Contas julga as contas e não quem as prestou: *“Não tem função julgar a culpabilidade subjetiva do prestador, mas a regularidade objetiva da conta prestada. A decisão do Tribunal de Contas versa sobre a regularidade intrínseca da conta. Não lhe cabe decidir da responsabilidade civil ou penal, nem da imputação subjetiva dessa responsabilidade”* (RTCESP 72/141).

Esse, em última análise, seria justamente o fundamento pelo qual tem sido frequente a impugnação judicial das deliberações dos Tribunais de Contas, autorizando que as partes atingidas recorram ao Poder Judiciário, seja através do mandado de segurança ou de embargos à execução das condenações nelas constantes, seja pelas ações ordinárias ou especiais intentadas com vista a anular ou afetar, de alguma forma, as decisões, adotadas pelas Cortes de Contas.

Por oportuno, merecem ser transcritas as lúcidas observações a respeito, extraídas do citado trabalho de Saulo Ramos:

“Se as decisões proferidas pela Corte de Contas podem ser contestadas perante o Poder Judiciário, circunstância caracterizadora de garantia individual deferida ao eventual responsável, quando pessoa física, ou terceiro, estranho à Administração, não infirma o caráter jurisdicional do julgamento das contas no exercício da função constitucional, nem retira dele o conteúdo vinculante para os demais órgãos do Estado, que não podem pleitear sua desconstituição na esfera de outro Poder”.

Destarte, na legislação vigente sobre inelegibilidade daqueles que não se houverem com zelo no tratado da coisa pública, por incrível que pareça, institucionaliza-se mais uma brecha contra as deliberações dos Tribunais de Contas, bastando a impugnação, mediante ação judicial, para suspender essa inelegibilidade:

“Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade (Lei Complementar n. 64/90, art. 1.º, I g)” (Súmula n. 1, do TSE).

Essas as razões pelas quais só podemos aplaudir a iniciativa, quando, no anteprojeto do Senado Pedro Simon, ele defende que seja assegurada às decisões dos Tribunais de Contas maior eficácia sobre os responsáveis faltosos, afirmando em sua proposição, *verbis*:

“Na sistemática atual, como o acórdão condenatório somente surte efeitos imediatos se o responsável decidir espontaneamente recolher o valor do débito, grande parte dos ressarcimentos da União somente é efetuada após demorado processo judicial de execução. Assim, embora no processo perante o TCU o responsável tenha assegurado o mais amplo direito de defesa, a União fica, na maior parte dos casos, obrigada a praticamente recomeçar todo o processo na Justiça comum, para só ao final ressarcir-se de um débito já cabalmente comprovado durante o julgamento das contas”.

8 – Proposta de controle social

Outra grande contribuição para o aperfeiçoamento do sistema de controle público está contida na proposta de estabelecer o **controle social, mediante acesso público às informações relativas à aplicação dos re-**

cursos públicos (acréscimo do § 1.º ao art. 70 e do § 5.º ao art. 71), que, certa maneira, constitucionaliza o disposto na Lei n. 9.755/98.

Nesse mesmo sentido, na era da INTERNET, deveria ser complementada a referida iniciativa com a sugestão de se inserir também na mencionada *homepage*, para conhecimento e acesso ao público, as decisões condenatórias tomadas pelos Tribunais de Contas do Brasil.

Talvez essa ausência seja a mais grave falha do sistema. Afinal, se tais entidades exercem jurisdição e tratam das leis e de sua aplicação, no tocante aos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, como justificar, então, o estágio atual de completa falta de uniformização?

Paradoxalmente, a atuação das Cortes de Contas não se faz à luz de norma processual comum nem de consulta de uma jurisprudência nacional, que se possa dizer capaz de interpretar as leis administrativas aplicáveis aos casos concretos, dentro dessa desejada uniformidade.

Enquanto isso, a unanimidade dos juristas está de acordo em que essa falta de uniformidade compromete o bom desempenho e a própria transparência de seus julgados, impedindo concretizar o que Themístocles brandão Cavalcanti advoga em favor das Cortes de Contas: *“uma capacidade para construir a sua própria doutrina e fixar a sua posição no sistema constitucional brasileiro”* (in *“O Tribunal de Contas – Órgão Constitucional – Funções Próprias e Funções Delegadas”*, RTCEEG N. 32/93).

De fato, seria muito importante para a moralidade pública, que os cidadãos, de maneira geral, conhecessem como se revela o Direito e se exercita a jurisdição em todos os Tribunais de Contas, principalmente, nos dias de hoje, com os grandes avanços da informática. Nada justifica que o País esteja impossibilitado de bem conhecer as normas e os julgados dessas Instituições. E nunca será excessivo realçar a importância que teria tal conhecimento, tanto das construções jurisprudenciais, como dos casos examinados e decididos.

De modo que isso, certamente, ajudaria, não só no combate à corrupção, mas também para aplinar o caminho dos administradores públicos no Brasil, indicando-lhe a melhor forma de aplicar as leis orçamentárias, financeiras, contábeis e patrimoniais, no âmbito da administração pública.

Não somente os gestores se beneficiariam, mas também a própria sociedade.

Diga-se de passagem que existe mesmo uma identidade de matéria nos processos examinados pelos tribunais de contas, conjugados com o princípio da economia processual, que aconselharia a fixação de orientações uniformes, notadamente nas chamadas decisões normativas.

A consolidação da idéia poderia nascer das “*reuniões periódicas*” e dos “*acordos de cooperação*” existentes entre as Instituições.

Nesse mosaico, havemos de crer que, assim como já existe uma *homemage* das contas públicas, urge que se passe a incluir nessa mesma *homemage* os julgados dos tribunais de contas, para o seguro estabelecimento de verdadeiro controle social dos dinheiros, bens e valores públicos.

9 – Prazos fatais para denúncias e consultas

Nesse particular, com a soma de tantas atribuições e tão poucos auditores – o TCU, por exemplo, conta com apenas 2.100 servidores – é, sem dúvida, muito difícil que o Tribunal possa desincumbir-se eficiente e tempestivamente de todos os seus encargos constitucionais e legais.

Como órgão constitucional, o TCU está definido estrutural, dinâmica e funcionalmente pelo texto da vigente Carta Política (C.F. – arts. 70 a 75), por sua Lei Orgânica (LOTUCU – Lei 8.443/92), seu Regimento Interno (RITUCU – Resolução Administrativa n. 15 de 15/6/93) e demais normas legais e regulamentares a ele aplicáveis, cabendo-lhe, como mencionado, uma enormidade de competências e atribuições:

Competências constitucionais do Tribunal

Competência	Fundamento
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	art. 33, § 2º e art. II
Fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas.	art. 70
Apreciar as contas anuais do Presidente da República	art. 71, I
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	art. 71, III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	art. 71, IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais	art. 71, V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios	art. 71, VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	art. 71, VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	art. 71, VIII a X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não autorizadas.	art. 72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.	art. 74, § 2º
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	art. 161, parágrafo único

Competências legais do Tribunal

Competência	Leis
Decidir sobre consulta formulada a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares.	Lei n. 8.443/92
Decidir sobre representações contra irregularidades em processos licitatórios.	Lei 8.666/93
Exercer o controle da legalidade e legitimidade das declarações de bens e rendas apresentadas por ocupantes de cargos, empregos e funções dos Poderes da União.	Lei n. 8.730/93
Decidir sobre representações referentes ao descumprimento da obrigatoriedade de notificação às câmaras municipais da transferência de recursos federais para os respectivos municípios.	Lei n. 9.452/97
Acompanhar e apreciar documentação dos processos de desestatização	Lei n. 9.491/97
Criar e manter <i>homepage</i> para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas.	Lei n. 9.755/98
Verificar o cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal.	Lei Complementar

Essas competências, quando exercitadas, refletem o conteúdo próprio de uma jurisdição administrativa, “*em todo o território nacional*” (C.F. – art. 73), e “*no julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete*” (LOTUCU – art. 1º, § 1º), controla a **legalidade**, a **legitimidade** e a **economicidade** dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes e implica a missão institucional sobre as pessoas a ele jurisdicionadas, dispondo o art. 5º da Lei 8.443/92 (LOTUCU) que “*a jurisdição do Tribunal abrange:*

I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária;

II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

III – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;

IV – os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

V – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;

VII – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VIII – os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;

IX – os representantes da União ou do Poder Público na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades”.

Todas essas múltiplas competências e atividades desempenhadas pelo TCU podem ser, ainda, classificadas em sete grupos, conforme as características das funções e atribuições exercidas.

1) Atribuições opinativa, consultiva e informativa - **quando atua sem julgar ou condenar, apenas emite pareceres, responde consulta e fornece dados e estudos realizados, tais como:**

- apreciar, mediante parecer prévio, as contas que, anualmente, devem ser prestadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República;
- emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Governador de Território Federal;
- apreciar, para fins de registro, atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias, reformas e pensões;
- prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, sobre os resultados apurados nas atividades de fiscalização e controle;
- responder às consultas formuladas sobre dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Aliás, sob o caráter pedagógico e ângulo da busca de maior eficiência, essas atribuições deveriam ser as mais importantes para a Instituição, uma vez que através delas poderiam ser divulgadas as melhores práticas e transmitidas, preventivamente, as orientações técnicas, normativas e jurídicas aplicáveis à gestão pública.

2) Atribuições investigatórias – **o TCU acompanha, inspeciona e fiscaliza os atos de administração e as despesas deles decorrentes, mediante:**

- inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- apuração das denúncias, irregularidades e ilegalidades apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato;
- fiscalização da renúncia de receitas;
- acompanhamento da arrecadação da receita;

- fiscalização da aplicação de subvenções, auxílios e contribuições;
 - fiscalização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres;
 - fiscalização das transferências constitucionais e legais;
 - fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais.
- 3) **Atribuições corretivas – estas atribuições decorrem do exercício da competência do TCU para atuar na correção dos atos e ações que apresentam irregularidades ou ilegalidades, podendo, para tanto:**
- representar ao Poder competente sobre irregularidades;
 - determinar diligências necessárias;
 - fixar prazo para atendimento das diligências;
 - comunicar às autoridades competentes o resultado das inspeções e auditorias;
 - determinar as providências por falta ou impropriedade de caráter formal;
 - assinar prazo para o exato cumprimento da lei;
 - proceder ao prejulgamento de tese, quando decidir sobre consulta.
- 4) **Atribuições cautelares**, como o próprio nome indica, inclui providências suscetíveis de serem adotadas pelo Tribunal em casos extremos, na forma prevista em lei (LOTUCU – arts. 44 a 61; RITCU – 209 e 224/225):
- determinar, cautelarmente, o afastamento temporário do prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos responsáveis, se existirem indícios suficientes de que, danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

- decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;
- solicitar as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis, julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.
- Ainda sobre este tópico, registre-se que a Resolução n. 36, de 30/08/95, no capítulo destinado às Medidas Cautelares (arts. 18 a 21), inclui outras providências da parte do Tribunal; a) no caso de ato administrativo: sustar a execução do ato impugnado, comunicar a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal e aplicar multa ao responsável; b) no caso de contrato: comunicar o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e as medidas cabíveis. Silente o Legislativo ou o Executivo, o Tribunal decidirá a respeito: determinando as medidas necessárias ao cumprimento da decisão; aplicando multa e comunicando o decidido ao Congresso Nacional e à autoridade de nível ministerial competente; c) no curso de inspeção/auditoria: se verificado, pela equipe, procedimento de que possa resultar dano ao Erário ou irregularidade grave, o Relator poderá determinar ao responsável que não dê continuidade ao procedimento questionado até que o Plenário delibere a respeito.

5) Atribuições jurisdicionais – **estão relacionadas com a competência exclusiva do TCU para julgar as contas públicas:**

- julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- julgar aqueles que se omitirem no dever de prestar contas ou derem causa a perda, extravio, desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;
- decidir sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, nos processos devidamente formalizados.

Essas também seriam atribuições que muito contribuiriam para uma ação mais efetiva dos Tribunais de Contas no aprimoramento da administração pública e na prestação dos serviços públicos, caso fosse criado um banco de dados que armazenasse a jurisprudência predominante e as principais decisões tomadas na fiscalização e no controle dos dinheiros, bens e valores públicos.

6) Atribuições declaratórias – **ao se pronunciar sobre a legalidade ou a inconstitucionalidade em matéria de sua competência:**

- atos de admissão de pessoal a qualquer título, na administração pública direta, indireta e funcional, salvo para os cargos em comissão;
- concessões de aposentadorias, reformas e pensões;
- negar a aplicação de lei ou ato normativo considerado inconstitucional (Cf. Súmula 347 do STF).

7) Atribuições punitivas – **estas atribuições autorizam o TCU a aplicar multas e outras sanções previstas em lei aos responsáveis por ilegalidade e irregularidades praticadas, tais como:**

- multa e sanções pecuniárias, resultando em processo de cobrança executiva, quando o responsável condenado e notificado pelo TCU não recolher tempestivamente a importância devida. As principais peças do processo são encaminhadas à Advocacia-Geral da União/AGU, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, para fins de cobrança judicial perante a Justiça Federal;
- inabilitação temporária do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;
- declaração de inidoneidade do licitante;
- inclusão na lista para fins de inelegibilidade em caso de improbidade administrativa do ordenador de despesas.

Em Suma: com tantas competências e atribuições, em que pese o ideal perseguido pela fixação de prazo, acreditamos ser inviável que em 60 (sessenta) dias todas as denúncias dirigidas ao Tribunal venham a ser apuradas

e decididas. Da mesma forma, temos como inviável a proposta de que sejam respondidas todas as consultas formuladas, em 30 (trinta) dias, salvo se fosse, imediatamente, ampliado o quadro de servidores do TCU. Até porque a experiência tem revelado que, diante de denúncias, os envolvidos utilizam-se, desde logo, de todas as prerrogativas concedidas (grandes advogados, múltiplos formalismos processuais, recursos e incidentes de toda espécie), sob a proteção dos princípios do devido processo legal e da ampla defesa, aliás, pilares básicos do estado democrático de direito, ficando o órgão encarregado, praticamente, sem poder desempenhar plena e tempestivamente sua missão.

Apesar de haver outras idéias sobre a fisionomia distorcida do controle externo, termino aqui a apresentação das principais sugestões a que nos propusemos, lembrando que, na visão de Stephen Kanitz, o que falta ao País é um número suficiente de profissionais do controle, chegando ele a afirmar que *“as nações com menor índice de corrupção são as que têm o maior número de auditores e fiscais formados e treinados. A Dinamarca e a Holanda possuem 100 auditores por 100.000 habitantes. O Brasil tem somente oito auditores por 100.000 habitantes, 12.800 auditores no total”* (in VEJA de 2/06/1999, p. 21).

AS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA¹

Por: João Franco do Carmo*

¹ O presente texto resulta da exposição oral para que me convidaram no seminário sobre 'Responsabilidade na Gestão Pública', promovido pelo CEDREL e realizado em Lisboa, a 18 e 19 de Abril de 2001.

Grato e honrado pelo convite e pela oportunidade da publicação destas notas, procurei contribuir, no tema que me foi distribuído, para uma reflexão conjunta que, antes de ser técnica e jurídica, constitui uma reflexão cívica e de cidadania – cuja pertinência e importância é desnecessário acentuar.

* Advogado e Assistente da Faculdade de Direito de Lisboa

1. De entre as várias formas ou esquemas de responsabilidade que conhecemos – e atemo-nos aqui às responsabilidades ‘jurídicas’ (onde como matriz figuram a criminal e a civil), por contraponto com a natureza substancialmente diversa das responsabilidades ‘políticas’ -, importa desde já enquadrar as chamadas «responsabilidades financeiras» (RFs) no Controlo Financeiro Externo das finanças públicas. Dito de outro modo, o instituto das RFs cabe na fiscalização jurisdicional da actividade financeira pública – de toda ela – cometida ao Tribunal de Contas na ordem jurídico-constitucional vigente em Portugal, como autêntico Tribunal que é, externo e independente em relação à Administração Pública, e é em razão desse enquadramento que obtém autonomia face aos demais institutos de responsabilidade.

Tendo-se por dispensável desenvolver aqui, para além do essencial, as explanações históricas e dogmáticas que a tanto subjazem, permito-me indicar, como base bibliográfica, por todos, a minha própria dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas na Universidade de Lisboa, Contribuição para o Estudo da Responsabilidade Financeira, in Revista do Tribunal de Contas, Nº 23 – Jan./Set. 1995, também publicada em separata. Para além da doutrina mais geral e hoje desactualizada face à legislação em vigor que ao tema releva, é proveitosa a consulta de Carlos Moreno, *Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, Lisboa, 1998, e bem assim o acompanhamento dos Acórdãos, sentenças e relatórios publicados pelo Tribunal de Contas. Para além desta jurisprudência, os elementos doutrinários mais actualizados em matéria de RFs contêm-se em textos de intervenções de Alfredo José de Sousa, Presidente do Tribunal de Contas (v.g. *Características do Sistema Português de Controlo Superior das Finanças Públicas* – Set. 1998; *O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas no Direito Comparado* – Fev. 1999), de Amável Raposo (*A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a Responsabilidade Financeira* – Abril 1999) e num estudo monográfico de António Cluny (*Responsabilidade financeira reintegratória e responsabilidade civil delitual dos titulares de cargos políticos, funcionários e agentes do Estado*, in Revista do Tribunal de Contas, Nº 32 – Julho/Dez. 1999, também em separata).

2. Tal fiscalização ou controlo tem existência e razão de ser na rigorosa medida em que deve merecer respeito a protecção dos dinheiros públicos – afinal os meios escassos e sacrificados aos patrimónios pessoais em vista da realização de finalidades colectivas, i.e. dinheiros dos contribuintes transferidos para a esfera do sector público administrativo e, ainda, do sector público empresarial e de economia mista. Se assim é, à ideia de fiscalização não pode deixar de corresponder, como reverso lógico, a ideia de responsabilização, para o apuramento de eventuais er-

ros, irregularidades ou infracções no funcionamento interno da actividade financeira pública, com as consequências legais daí decorrentes para o agente que tiver praticado ou dado causa aos correspondentes factos. No caso de ser responsabilizado, o que pressupõe a imputação de um comportamento ilícito (por avesso à cominação de qualquer dever jurídico), o agente vê formar-se na sua esfera jurídica a obrigação de suportar certas sanções ou consequências desfavoráveis, que dependerão da natureza da responsabilidade concretamente suscitada (ou de várias formas de responsabilidade, se cumuladas).

Se esta responsabilização assenta a qualquer gestor de bens alheios, com maior razão se há-de perspectivar com respeito a quem detém, guarda, administra ou gere dinheiros públicos, quer por estes serem de todos os cidadãos, quer por essa actividade ser realizada em nome e por conta dos mesmos cidadãos, os quais não apenas têm direito (no Estado de Direito demo-liberal) a conhecê-la de forma adequada e credível, como a serem efectivamente defendidos de todo o desperdício, irregularidade e má gestão. Há assim lugar a um inequívoco princípio de responsabilidade pela gestão (accountability) de dinheiros públicos que tem por corolário – jurídico e jurisdicional, como se verá – as RFs, na dupla vertente em que surgem consagradas de RF reintegratória e RF sancionatória (dualidade que se manifesta no actual direito positivo e que não vamos aqui discutir, pese embora se saliente que a típica RF é a que tem por objecto a reintegração do património monetário público).

3. Mas o accionamento e efectivação destas responsabilidades depende da verificação de alguns pressupostos fundamentais e necessariamente cumuláveis, a saber:

- Por um lado, que se esteja no âmbito da fiscalização jurisdicional sucessiva das finanças públicas; em consequência, (i) não há conhecimento de RFs onde se não exercitarem competências materialmente jurisdicionais do Tribunal de Contas – i.e., o dizer do direito no caso concreto, com a isenção e imparcialidade características da função jurisdicional e em processo próprio, condenando ou ilibando -, por distintas de competências ou poderes de controlo financeiro não jurisdicionais (como os que reportam à mera apreciação sobre legalidade, boa gestão e fiabilidade do controlo interno); e (ii) também não se apuram RFs no controlo prévio ou concomitante daquele Tribunal, por (obviamente) estar nelas em

causa uma apreciação de comportamentos traduzidos em factos ou actos anteriormente decorridos ou praticados;

- Por outro, que o comportamento tido por ilícito corresponda a uma infracção financeira, no sentido de infracção que pode dar lugar a RF reintegratória e/ou a RF sancionatória, ou (com maior precisão) cujo conhecimento cabe em exclusivo ao Tribunal de Contas por força da sua competência para “efectivar a responsabilidade por infracções financeiras”, nos termos da Constituição e da lei.
4. Fixados esses pressupostos gerais, aproximemo-nos ainda mais das RF's pela enunciação breve de alguns tópicos sobre o seu âmbito de imputação.
- em 1º lugar, caracterizar claramente qualquer RF como uma responsabilidade pessoal, do agente infractor, nunca escudado na instituição ou organismo a que surja ou haja estado ligado, e independentemente de se manter no exercício efectivo de funções (ao tempo do julgamento da RF) e do título ou modo desse exercício;
 - vem a tal respeito ressaltar, nesta matéria, a velha doutrina da contabilidade de facto, que alargava a subordinação à jurisdição financeira a meros “contáveis de facto”, não providos nem qualificados “de direito”, desde que efectivamente tivessem detido, guardado, administrado ou dispendido dinheiros públicos; doutrina que beberá das acrescidas exigências (de controlo) postas pelo constitucionalismo liberal à actividade financeira pública (na contrapartida do sacrifício fiscal, como antes se mencionou) e que bem se exprime na seguinte máxima de autores franceses do final de Oitocentos- «les déniers publics brûlent la main de celui qui les touche» (Braga e Lion, 1890);
 - convindo-se que as RFs ganharam forma – historicamente – como correspondendo a exactores, tesoureiros, recebedores e pagadores de dinheiros do Estado, prevalece nos nossos dias (como não podia deixar de ser, numa Administração complexa e massificada, descentralizada, desconcentrada e comprometida até em opções e estratégias empresariais) uma noção ampla – material ou funcional – de sujeito responsabilizável, que além daqueles integra os

ordenadores ou dirigentes, sem exclusão sequer dos ordenadores políticos (como melhor se verá adiante); por isso também se dirá que nos encontramos perante uma categoria autónoma de responsabilidades que esbate ou atravessa a distinção jurídico-positiva entre responsabilidades dos titulares de *cargos políticos e públicos* e responsabilidades dos *funcionários e agentes* da Administração, perseguindo, sem exaustão (pelo menos na sua “causalidade explicativa”...) o dinheiro público onde quer que ele se encontre;

- deve ainda assinalar-se que, no ordenamento em vigor, as RFs dependem sempre de *culpa*, não podendo quanto a elas falar-se de responsabilidade objectiva ou por facto lícito, e que a avaliação de culpa é casuisticamente efectuada pelo Tribunal de Contas; e, como também veremos, admitem-se dois planos de imputação moral, um de responsabilidade *directa* e outro de responsabilidade *subsidiária*, consoante se trate do “agente do facto” ou de alguém “estranho ao facto”.
5. Nunca esquecendo que a lei fornece soluções e não construções obrigatórias (ao intérprete), vamos então perscrutar o **direito constituído** substantivo e em vigor sobre as RFs, vertido em disposições da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (à qual faremos doravante menção na citação de normas sem outra indicação de fonte).

Enquanto a RF reintegratória, sendo efectivada, constitui o sujeito passivo numa obrigação de repor, a RF sancionatória dá lugar à obrigação de pagar uma multa.

A medida de tais obrigações – ambas com objecto pecuniário – resulta de uma avaliação de culpa (arts 64º, nº 1 e 67º, nº 2), em atenção às vicissitudes do caso e aos níveis de competências de gestão – e de cumprimento de deveres – exigíveis *in casu*.

Podem ambas coexistir (art. 65º, nº 5) e são ambas (ou qualquer delas) redutíveis por negligência (arts. 64º, nº 2, 65º, nº 4 e 66º, nº 3 – *i.e.* a reposição na importância abrangida e a multa no limite máximo aplicável), podendo naturalmente não haver condenação em multa ou haver relevação no caso da RF reintegratória – quanto a esta deve entender-se

que a relevação ou a redução assumem carácter excepcional, face à *ratio* desta RF conjugada com a obrigatoriedade de “se fazer constar da decisão (do Tribunal) as razões justificativas da redução ou da relevação” (art. 64º, nº 2).

Também na hipótese de ausência de dolo, verifica-se na lei em vigor que a RF reintegratória se pode “degradar” em multa – conversão da reposição em pagamento de multa de montante pecuniário inferior (art. 65º, nº 6).

6. Ocupando-nos da **RF reintegratória**, temos como factos ou infracções dela constitutivos os seguintes: os “casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos, pagamentos indevidos” (art. 59º, nº 1) e a “não arrecadação de receitas” (art. 60º - numa configuração menos feliz por em rigor não haver a repor o que nem sequer safu...).

É aqui de salientar a manifesta colagem desta RF à responsabilidade civil, de cujos cânones, em todo o caso, ela brotava (aí se tendo até diferenciado, pelo objecto financeiro da actividade exercida, na evolução da responsabilidade civil *interna* dos funcionários da Administração). Todavia, e coerentemente com a distinção de RFs na lei vigente, esta deixou de entrever a responsabilidade inerente à obrigação de repor como alheia ou independente da consideração de um dano ou prejuízo para o Estado. Dito de outro modo, enquanto anteriormente a RF reintegratória era também sancionatória porquanto lhe bastaria uma infracção formal – *i.e.* sem dano material, (des)valendo a irregularidade *de per se* -, hoje a obrigação de repor surge assimilada a uma obrigação de indemnizar, instando (na prática) o juiz financeiro a uma indagação ou aferição de prejuízos imputáveis ao infractor.

Com efeito, o infractor já não reporá rigorosamente “as importâncias abrangidas pela infracção” uma vez que, em formulação também pouco feliz, “não há lugar a reposição (...) quando o respectivo montante seja compensado com o enriquecimento sem causa de que o Estado haja beneficiado pela prática do acto ilegal ou pelos seus efeitos” (art. 59º, nº 4). A jurisprudência terá certamente que propiciar a mais adequada execução deste normativo onde, sem dúvida, se consagra a regra *compensatio lucri cum damno*.

Além disso, na categoria de infração mais interessante e útil – o *pagamento indevido* –, o legislador não apenas se encarregou de “definir” o conceito (que melhor se encontrava, enquanto indeterminado, confiado à doutrina e à jurisprudência na lei anterior), como o fez (e assim limitou, ademais com alguma tautologia) desta forma:

**pagamento ilegal que cause dano para o Estado ou entidade pública por não ter contraprestação efectiva (cfr. art. 59º, nº 2)*

Também neste caso importará escrutinar da aplicação normativa, em face de uma definição legal que ao “dano” faz acrescer (como requisito aparentemente cumulativo) a inexistência de “contraprestação efectiva”, sem sequer acentuar que esta deveria ser proporcionada àquele dano. Clara é, todavia, a ideia de que sem dano o pagamento não é “indevido”, ainda que “ilegal”.

A reposição incluirá juros de mora nos termos do art. 59º, nº 3, neste ponto em clara melhoria da orientação antes consagrada.

Dependente como está de um dano material, a RF reintegratória (à semelhança da responsabilidade civil) não se extingue pela morte do infractor, fazendo todo o sentido conhecer do hipotético enriquecimento ilegítimo da sua herança (extingue-se sim, além do pagamento “em qualquer momento”, pela prescrição, de 10 anos – arts. 69º, nº 1 e 70º, nº 1).

7. São infrações constitutivas de **RF sancionatória** as previstas (tipificadas) nas várias als. do nº 1 dos arts. 65º e 66º, umas de carácter substancial – *grosso modo* as do art. 65º, nº 1, como a “violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos” -, outras de carácter processual – em geral as do art. 66º, nº 1, como a falta injustificada de remessa de contas ou de prestação tempestiva de documentos e informações ao Tribunal.

Esta responsabilidade pelo pagamento de multa, que corresponderá a um ilícito de natureza *contravencional* (e assim derivará dos cânones da responsabilidade criminal), terá que efectivar-se com observância dos limites pecuniários estatuídos na lei (nos arts. *supra* citados).

No caso da 1ª categoria de infracções, as multas terão como limite mínimo metade do vencimento líquido mensal do infractor e limite máximo metade do seu vencimento líquido anual, salvo se não perceber vencimentos, hipótese em que se reportará aqueles limites à remuneração mensal e anual de um director-geral.

Para o caso das infracções meramente processuais a lei fixou montantes monetários: como limite mínimo o de 50 contos e como limite máximo o de 500 contos.

Como se mencionou já, verificando-se negligência qualquer dos limites máximos é reduzido a metade.

A RF sancionatória extingue-se, obviamente, pela morte (como quadra a uma estrita sanção, logo pessoalíssima) e pela amnistia, além do pagamento “na fase jurisdicional” e da prescrição, de 5 anos (art. 69º, nº 2).

8. Quanto ao que chamaríamos a **estrutura da imputação subjectiva**, a lei prevê para ambas as RFs (arts. 61º e 62º, com a remissão intranormativa do art. 67º, nº 3) o seguinte figurino:

- responsável directo é o “agente da acção” ou do facto, seja ele quem for – exactor, dirigente intermédio, membro do Governo...
- responsável subsidiário é quem seja “estranho ao facto”, por definição ordenadores e dirigentes, desde que verificada alguma das circunstâncias previstas no nº 3 do art. 62º, a saber:
 - a) por permissão ou ordem sua, o agente tiver praticado o facto sem se verificar a falta ou impedimento daquele a que pertenciam as correspondentes funções;
 - b) por indicação ou nomeação sua, pessoa já desprovida de idoneidade moral, e como tal reconhecida, haja sido designada para o cargo em cujo exercício praticou o facto;
 - c) no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno.

Se vários forem os responsáveis em qualquer desses planos de imputação, a sua responsabilidade é solidária (art. 63º). Esta solidariedade passiva só se reporta, naturalmente, à RF reintegratória, atento o carácter puramente sancionatório das multas cuja “liquidez”, por assim dizer, decorre directamente da condenação individual de cada infractor (e não de uma importância ou dano associado a uma infracção, ainda que tenha que ser apurado em julgamento).

9. Dito tudo isto, e num País onde tão frequentemente se diz que “a culpa morre solteira” (quando se não *assassinam* “bodes expiatórios” na praça pública, leia-se pelo poder dos *media*), importa suscitar algumas questões a meu ver cruciais nesta matéria.

Certo é que o eventual défice de uma ‘cultura de responsabilidade’, com o corolário de indisciplina que isso favorece nas finanças públicas, não remonta a lacunas do ordenamento jurídico, pois são vários e podem cumular-se os (diferentes) esquemas de responsabilidade aplicáveis aos mesmos factos e agentes.

Certo é, também, que a aplicação mediadora da lei nunca logrou satisfazer as ambições que possam estar subjacentes àqueles esquemas normativos, quando ajustados à organização social, o que talvez remonte à própria imperfeição humana, que a cada passo é nossa missão transpor, infinitamente...

Não se duvida, no entanto, que haja muita margem de evitamento ou minimização dos défices ou das imperfeições, onde pouco ou nada justifica a tibieza ou o receio. No tema que aqui nos traz, como noutros, há avanços e recuos, que não devem desmerecer uma avaliação lúcida.

10. Muito para além das deficiências que na lei se possam encontrar, há uma operatividade criativa do direito que depende da jurisprudência. O Tribunal de Contas assume, aliás, uma responsabilidade pública geral que deriva da sua configuração (constitucional) de órgão supremo fiscalizador das finanças públicas (e dizemos propositadamente “públicas” e não apenas do Estado).

Ver-se-á, assim, depois de uma tendência absolutória que dominou a matéria das RFs (o que, como noutras coisas, se importou de fora),

como a jurisprudência dos dinheiros públicos tutelar e assim credibilizará – mais e melhor – a intangibilidade deles, por sacrificados ao bem comum.

É no entanto fundamental que os cidadãos, a sociedade ou a opinião pública façam eco dos níveis de responsabilidade – ou da ‘cultura’ dela – em que querem viver (parecendo-nos que uma certa alienação mediática *sub-cultural* afasta ou distrai cada vez mais uma cultura democrática de participação e responsabilidade...)

E de entre os cidadãos, há uma especial exemplaridade a esperar de quem exerce uma actividade ou *múnus* público. Servindo a fiscalização, aliás, como boa e desejada a quem seriamente desempenhe funções públicas ou que impliquem dinheiros públicos.

11. Escolho de relevo quando se pensa na operatividade legal ou juspositiva das RFs é o facto de dependerem do exercício da **jurisdição** do Tribunal de Contas (cotejem-se os arts. 2º e 5º, nº 1, al. e) para claramente concluir nesse sentido restritivo da efectivação de RFs, à face da configuração legal vigente – que, como referimos, não obsta à construção doutrinal ou interpretativa que se afigure procedente, ou quando menos defensável *de iure condendo*).

Não se pretende com isso sugerir que os poderes de controlo financeiro, não jurisdicionais, tenham escassa valia e que as opiniões, apreciações e recomendações do Tribunal, para mais sendo divulgadas, careçam de eficácia dissuasora e até sancionatória de condutas, pelo eventual desvalor ou desprestígio na opinião pública ou no meio profissional.

O problema é que pode haver dinheiro público que, não deixando de caber no **controlo**, se encontra para lá – ou “a monte”- da **jurisdição** (de Contas, bem entendido). Assim sucede em todo o âmbito dos ns. 2 e 3 do art. 2º, onde se inclui o Sector Público Empresarial, de direito público ou privado.

Sabendo-se, para mais, que é endémica a falta de efectividade jurídica das sanções (puramente) civis neste âmbito, as quais embora formalmente vivam são – ou têm-se revelado, por dificuldades essencialmente práticas e adjectivas -, nas palavras de Maurice Duverger, “evidentemente inaplicáveis”...

E, não obstante, o legislador quis deixar em vigor - art. 115º, al. c) - um princípio de responsabilidade da reforma financeira de Salazar (art. 36º do Decreto 22.257, de 25 de Fevereiro de 1933) de que se poderá tirar partido e que responsabiliza (civilmente, ou seja em razão de danos provocados ao Estado, além de criminalmente), por operações financeiras ilegais ou irregulares, além de Ministros e funcionários, todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais.

12. Na verdade, a ninguém chocará que a ideia ou o princípio de **fiscalização** possa (ou deva) primar sobre a distinção entre jurisdição e mero controlo financeiro, que melhor que contrapostos se deverão ter por complementares.

Conjugar a acção jurisdicional e a acção de mero controlo não deveria deixar impune (destas RFs) quem, na Administração moderna, dentro ou fora de entidades de direito público, lida e gere com dinheiros que justificam tutela idêntica.

Cabe salientar, de resto, a desproporção muitas vezes significativa entre os fundos objecto de controlo jurisdicional (Sector Público Administrativo) e as massas de fundos excluídas desse controlo (v.g. empresas públicas, participações de capital público em sociedades ou entidades privadas), com repercussão flagrante na diferenciação de prejuízos apuráveis. Onde uma lógica de “dois pesos e duas medidas” até deixará ferido o princípio constitucional da proporcionalidade no leque de actividades da Administração, como garantia que representa da *juridicidade* delas perante a sociedade (neste caso, os cidadãos-contribuintes).

Não se pretende brigar - note-se - com o âmbito de discricionariedade das decisões de mérito, políticas ou de gestão, e tão apenas – o que não seria pouco – encarar a aplicabilidade das RFs sempre e na medida em que se verifiquem os respectivos requisitos substanciais - o mesmo é dizer, *a prática de infracções financeiras cujo conhecimento compete ao Tribunal de Contas* -, à luz da leitura dominante sobre a Legalidade Financeira e quando se está em presença do objecto aqui especificamente tutelado – os dinheiros públicos.

Tutela de que nada haverá a temer (*maxime* num Estado de Direito democrático e à luz dos desafios da “velha” e da “nova Economia”) se se quiser ver conjugadas, parafraseando Armindo Monteiro, “essas duas forças enormes sem as quais não há projecto que triunfe que são, precisamente, a economia e a responsabilidade”.

Lisboa, 19 de Abril de 2001

PARECER Nº 1/01-DCP

**TRANSFERÊNCIAS DE ATRIBUIÇÕES E DE COMPETÊNCIA
DOS MUNICÍPIOS E DAS UNIVERSIDADES PARA
FUNDAÇÕES DO DIREITO PRIVADO E
PARA SOCIEDADES DE CAPITAIS PÚBLICOS**

Equipa Técnica

Coordenação:

Manuel Freire Barros*

Autoria:

Lídia de Deus Figueira**

Fernanda Beites Martins***

* Auditor-Coordenador do Departamento de Consultadoria e Planeamento (DCP).

** Consultora do DCP.

*** Técnica Verificadora Superior de 1ª classe do DCP.

Na sequência do despacho DP nº 69/00, datado de 3 de Julho p.p., de Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas e do despacho, em execução daquele, do Senhor Auditor-Coordenador do Departamento de Consultadoria e Planeamento, foram as signatárias incumbidas de responder às questões:

- “1. Poderá uma Câmara Municipal incumbir ou transferir, para uma Fundação ou para uma Sociedade de Capitais Públicos, por protocolo, a realização de certas obras ou eventos da sua competência ou até a satisfação de uma parcela concreta das atribuições do seu Município? Qual o regime jurídico aplicável às consequentes despesas, quando decorrentes das respectivas transferências financeiras para financiar aquelas entidades para aqueles efeitos?**
- 2. E uma Universidade poderá fazê-lo? Em caso afirmativo, estará sujeita ao mesmo regime?”**

através da elaboração do seguinte parecer:

SUMÁRIO

I

Conceitos Gerais

1. Conceito de fundação e respectivo regime. Fundações de direito público e fundações de direito privado. As pessoas colectivas de utilidade pública
2. Conceito de universidade e respectivo regime
3. Conceito de sociedade de capitais públicos e respectivo regime

II

Acerca das fundações municipais e universitárias

4. Da possibilidade legal de os municípios e as universidades criarem fundações
5. Da possibilidade legal de os municípios ou de as universidades incumbirem ou transferirem para uma fundação, por protocolo, a satisfação duma parcela concreta das suas atribuições, ou a realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos
6. Regime jurídico das despesas dos municípios e das universidades respeitantes à transferência de fundos para fundações
7. A “Fundação para o desenvolvimento da zona histórica do Porto” - caracterização fáctica
8. Análise jurídica da “Fundação para o desenvolvimento da zona histórica do Porto”
9. A “Fundação da Universidade da Beira Interior” - caracterização fáctica
10. Análise jurídica da “Fundação da Universidade da Beira Interior”

III

Acerca das sociedades de capitais públicos municipais e universitárias

11. Da possibilidade legal de os municípios e as universidades criarem sociedade de capitais públicos

12. Da possibilidade legal de os municípios ou de as universidades incumbirem ou transferirem para uma sociedade de capitais públicos, por protocolo, a satisfação duma parcela concreta das suas atribuições, ou a realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos
13. Regime jurídico das despesas dos municípios e das universidades respeitantes ao financiamento de sociedades de capitais públicos

IV

Conclusões

I

Conceitos Gerais

1. Conceito de fundação e respectivo regime. Fundações de direito público e fundações de direito privado. As pessoas colectivas de utilidade pública

*“Como mostra Ferrara (...), a noção de fundação surgiu historicamente como espécie jurídico-civil de um conceito geral de instituto (de origem canónica), no sentido de organismo criado por um ente para realizar funções deste”.*¹

*A fundação é “essencialmente uma organização personificada de bens”; “o respectivo substrato é constituído essencialmente por coisas, por um património”(…); “porque o substrato da fundação é formado por coisas, seres inertes, (...) a vontade constituinte da pessoa colectiva tem de vir de fora”*².

Há fundações de direito público e fundações de direito privado, tendo em comum a circunstância de serem pessoas colectivas destinadas a gerir um património afecto a determinado fim.

As primeiras *“têm um substrato centrado num património que se encontra afecto à prossecução primária ou primordial de fins públicos especiais”*³ e regem-se pelo Direito Administrativo. São institutos públicos que assentam fundamentalmente em patrimónios, existem para os administrar e vivem dos resultados da gestão financeira destes.⁴

São organizações criadas *“por uma pessoa física ou jurídica (fundador) para a gestão de um património que lhe é cedido definitivamente pelo fundador e que deve ser substancialmente preservado, para a satisfação de certas finalidades em benefício de terceiros, sem que, em princípio, o fundador mantenha influência sobre a organização para além do*

¹ Citado por Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, pág.341.

² Cfr. João de Castro Mendes, *Teoria Geral do Direito Civil*, Vol I, AAFDL, Lisboa, 1978, pág. 584.

³ Cfr. Paulo Otero, *Institutos Públicos* (3.6), in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Lisboa 1993, pág. 257.

⁴ Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2ª Edição, Almedina, Coimbra, 1998, pág.353.

*acto de fundação (Wolff, Bachof & Stober, 1987: 402). O fundador esgota a sua intervenção no acto de fundação, enquanto que no estabelecimento mantém permanente controlo”.*⁵

As segundas são patrimónios personalizados, servidos “por órgãos e prosseguindo os interesses de um número certo ou indeterminado de beneficiários”. Não são válidas se prosseguirem “os interesses de uma pessoa, ou mesmo de um grupo individualizado de pessoas”.⁶ Só podem ter como fim a prossecução de um interesse social⁷ e são reguladas pelo Código Civil⁸.

Do disposto nos arts 186º e 188º do Cód. Civil (cfr. ainda normas constantes dos arts.157º a 166º e 185º a 194º) resulta que os dois “*elementos essenciais da instituição da fundação são “apenas a indicação do fim” (...) “e a especificação dos bens a ela destinados. O resto, como a sede, organização e funcionamento pode ficar para os estatutos”*”⁹.

*“Indispensáveis para a existência da fundação devem considerar-se os dois elementos referidos: o fim da fundação, que é essencial para a apreciação que está na base do reconhecimento (...); a dotação patrimonial, para que o novo ente jurídico tenha viabilidade, possua condições de vida”.*¹⁰

Note-se que, nos termos do disposto no nº 2 do art.188º do Cód. Civil, mostrando-se os bens afectados à fundação insuficientes para a prossecução do fim visado e não havendo fundadas expectativas de suprimento da insuficiência deve ser negado o reconhecimento à entidade em causa.

⁵ Cfr. Vital Moreira, ob. cit., pág. 342.

⁶ Cfr. João de Castro Mendes, ob. cit., págs. 580, 581 e 585.

⁷ Cfr. Paulo Otero, *Institutos Públicos* (3.6), in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Lisboa 1993, págs. 256-7.

⁸ Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 2ª edição, Vol I, Livraria Almedina Coimbra, 1998, pág.351.

⁹ Cfr. Fernando Pires de Lima e João Antunes Varela, *Código Civil Anotado*, Vol I, 3ª edição, Coimbra Editora, pág.182.

¹⁰ Cfr. Fernando Pires de Lima e João Antunes Varela, ob. cit., pág.182.

Porém, “a apreciação da verificação destes requisitos” - indicação do fim e especificação dos bens – “e a consequente concessão ou negação do reconhecimento é acto discricionário da administração pública”.¹¹

Aliás, face ao disposto no nº 2 do art.147º do anteprojecto do Código Civil, na parte que antecedeu historicamente a mencionada norma e que implicava uma análise do elemento patrimonial não diacrónica mas sincrónica – “O reconhecimento só deixará de ser concedido (...) quando os meios para o atingir forem manifestamente insuficientes.” – em 1961, Marcello Caetano afirmava que no caso da “insuficiência dos meios da dotação de uma instituição para fim lícito e louvável (...) deve deixar-se à autoridade administrativa certa liberdade de apreciação e decisão, pois (...) pode o Estado dispor-se a subsidiar a fundação ou ter elementos que lhe permitam crer que, pela subscrição de sócios ou por outro meio legítimo, a insuficiência será suprida.”¹²

Atenda-se a que, consoante determina o art.158º-A do Cód. Civil – chamado à colação por força do disposto no art.157º -, cuja epígrafe é “Nulidade do acto de constituição ou instituição”: **“É aplicável à constituição de pessoas colectivas – designadamente ao caso das fundações - o disposto no art. 280º, devendo o Ministério Público promover a declaração judicial da nulidade.”**

O art. 280º, que trata dos requisitos do objecto negocial, estabelece que:

“É nulo o negócio jurídico¹³ cujo objecto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável.” (cfr. nº 1) e que

“É nulo o negócio contrário à ordem pública, ou ofensivo dos bons costumes.” (cfr. nº 2).

Em relação às mencionadas causas geradoras de nulidade¹⁴, como refere o Prof. Marcello Caetano, “o reconhecimento, acto administrativo, não

¹¹ Cfr. Luís Carvalho Fernandes, *Teoria Geral do Direito Civil*, Vol I, 2ª edição, Lex, Lisboa 1995, pág.471.

¹² Cfr. Marcello Caetano, *Das Fundações, Subsídios para a interpretação e reforma da legislação portuguesa*, Coleção Jurídica Portuguesa, Edições Ática, 1961, págs. 176 e 177.

¹³ Note-se que a instituição de uma fundação ao abrigo do direito privado é um negócio jurídico unilateral, não receptício.

¹⁴ O regime geral da nulidade está previsto nos arts. 285º e segs. do Cód. Civil.

pode ter o mérito de sanar vícios do acto jurídico de instituição, de direito privado”.¹⁵

Quanto às fundações de direito privado, que prosseguem fins não lucrativos de interesse geral e que cooperam com a Administração Pública, podem ser objecto de declaração de utilidade pública. Após a emissão de tal declaração, tem-se questionado se estas fundações ficam a fazer parte da Administração.

Independentemente de tal consideração, o certo é que as fundações de direito privado e de utilidade pública nasceram com personalidade jurídica de direito privado, não resultam de um processo de devolução de poderes, nem assumem a natureza de institutos públicos, pelo contrário, *“são o resultado de iniciativas da sociedade civil que, aceitando colaborar com a administração obtêm desta o reconhecimento de «utilidade pública» na prossecução da respectiva actividade não lucrativa”*¹⁶.

2. Conceito de universidade e respectivo regime

Conforme é defendido pela doutrina maioritária, as universidades públicas inserem-se na administração estadual indirecta¹⁷⁻¹⁸, sendo pessoas colectivas institucionais de direito público, dotadas de autonomia estatutária¹⁹, científica²⁰, pedagógica²¹, administrativa²² e financeira,²³ es-

¹⁵ Cfr. Marcello Caetano, ob. cit., pág.71.

¹⁶ Cfr. Paulo Otero, *Institutos Públicos* (3.6), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Lisboa 1993, pág. 257.

¹⁷ Cfr. designadamente Diogo Freitas do Amaral, o qual as considera exemplo de estabelecimentos públicos (*Curso de Direito Administrativo*, 2ª edição, Vol I, Livraria Almedina Coimbra, 1998, págs.341 e segs.).

¹⁸ Em sentido oposto, Marcelo Rebelo de Sousa defende que as universidades públicas que, até à publicação da Lei nº 108/88, de 24 de Setembro, *“(...) pertenciam à Administração directamente dependente do Estado-Administração (...), integram hoje a Administração Autónoma (...)”* (*Lições de Direito Administrativo*, Lisboa, 1994/95, pág. 274) e Paulo Otero afirma que estas constituem *“uma categoria autónoma de institutos públicos administrativos, não enquadrável já nos serviços personalizados prestadores (...)”* (*in Institutos Públicos* (3.6), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. V, Lisboa 1993, pág. 257).

¹⁹ A autonomia estatutária assume relevante importância porquanto consiste na faculdade de as universidades poderem elaborar, revogar ou modificar os seus estatutos, tratando-se de um verdadeiro poder regulamentar de auto-organização. Às universidades é permitido dentro dos limites legais, definir a sua organização interna, isto é, o seu governo, o número e as características das faculdades e dos cursos, os planos de estudos, os graus académicos, o acesso dos alunos, etc. (cfr. art. 5º da Lei nº108/88).

pecialmente vocacionadas para a promoção e difusão da cultura, do ensino, da ciência e da tecnologia e da investigação (cfr. designadamente os arts 1º e 3º da Lei nº 108/88).

A autonomia das universidades públicas engloba duas vertentes: uma delas, de âmbito pessoal, identifica-se com os direitos, liberdades e garantias nos domínios do ensino e da criação intelectual, científica e pedagógica; a outra, de âmbito institucional, prende-se com o direito fundamental da própria universidade à autonomia²⁴.

Com efeito, a autonomia das universidades é garantida constitucionalmente através da norma constante do art. 76º, nº 2, da CRP. Trata-se de um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias enunciados no Título II da CRP²⁵, pelo que, consoante resulta do disposto no art.17º da Lei Fundamental, goza da especial força jurídica destes últimos, consagrada no art.18º daquela²⁶.

²⁰ A autonomia científica, manifestação do corolário da liberdade de criação científica (cfr. art. 42, nº1 da CRP), reflecte o direito de autodeterminação e auto-organização em matéria científica, nomeadamente, no que respeita à selecção das áreas de investigação (cfr. art. 6º da Lei nº108/88).

²¹ A autonomia pedagógica, estreitamente relacionada com a anterior, consiste na possibilidade que a universidade tem de, através dos seus órgãos, definir as formas de ensino, de avaliação, as disciplinas a leccionar, etc.(cfr. art.7º da Lei nº108/88).

²² A autonomia administrativa consiste no autogoverno, isto é, a universidade tem a capacidade de, através dos seus próprios órgãos, gerir os seus assuntos, praticar actos administrativos, celebrar contratos, recrutar pessoal, etc. (cfr. art. 8º da Lei nº 108/88).

²³ A autonomia financeira da universidade manifesta-se pela existência de um orçamento próprio que, sendo em parte proveniente do orçamento do Estado, pode ser livremente gerido. Com efeito, a universidade tem a capacidade de transferir verbas entre as várias rubricas e capítulos orçamentais, bem como de alterar rubricas do respectivo orçamento privativo, podendo elaborar, no decurso do ano económico em causa, orçamentos suplementares destinados a reforçar verbas inscritas no orçamento privativo.

Por outro lado, a universidade tem capacidade para cobrar receitas próprias e para as gerir através de orçamentos privativos de acordo com critérios por si estabelecidos. Naquelas receitas incluem-se as verbas provenientes da cobrança de propinas, os juros das contas de depósito, os saldos das contas de gerência do ano anterior, o produto advindo da cobrança de taxas, emolumentos, multas e penalidades e o produto de empréstimos (cfr. art. 8º da Lei nº108/88 e Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro).

²⁴ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª edição revista, Coimbra Editora, 1993, pág.373.

²⁵ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., págs.373 e 374.

²⁶ Note-se que o art. 288º, alínea d), da CRP, determina que as leis de revisão constitucional terão de respeitar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

3. Conceito de sociedade de capitais públicos e respectivo regime

As sociedade de capitais públicos ou maioritariamente públicos ou em que a parte pública detenha a maioria dos direitos de voto ou o direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração e fiscalização são empresas públicas constituídas sob forma comercial e contam-se entre as categorias existentes de sociedades de interesse colectivo (pessoas colectivas de direito privado que, por força da lei ou de um contrato de direito público, e de forma mais ou menos ampla, se submetem ao direito administrativo, gozando de privilégios ou estando sujeitas a obrigações e deveres especiais).^{27,28}

Para além do disposto no Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro (Regime Geral do Sector Empresarial do Estado e Bases Gerais do Estatuto das Empresas Públicas do Estado), tais sociedades, quando estaduais, regem-se ainda pelos respectivos estatutos e pelo direito privado (cfr. art. 7º do Decreto-Lei nº 558/99). No caso de se tratar de sociedades municipais, intermunicipais ou regionais, estas devem reger-se pela Lei nº 58/98²⁹, de 18 de Agosto (Lei-Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais), pelos respectivos estatutos, subsidiariamente pelo regime das empresas públicas estaduais e no que não for especialmente regulado neste, pelo direito comercial (cfr. art.3º da Lei nº 58/99).

Refira-se que a Lei nº 58/98 utilizava um critério limitado para a determinação das entidades que deveriam subsumir-se ao respectivo âmbito, deixando de fora aquelas em que o sujeito público apenas exercesse uma influência dominante (cfr. art.1º).

Com efeito, no que respeita ao critério da composição do capital estatutário, o aludido diploma distingue, em termos sintéticos, entre empresas

²⁷ Cfr. Manuel Freire Barros, *Direito Administrativo*, Tribunal de Contas, Lisboa, 2000, pág. 138.

²⁸ Por sua vez, as sociedades de interesse colectivo incluem-se entre as instituições particulares de interesse público: "*pessoas colectivas privadas que, por prosseguirem fins de interesse público, têm o dever de cooperar com a Administração Pública e ficam sujeitas, em parte, a um regime especial de Direito Administrativo*" (cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 2ª edição, vol. I, Almedina, Coimbra, 1994, pág.550; sobre esta matéria confronte-se ainda Manuel Freire Barros, ob. cit., pág.135).

²⁹ Confronte-se, a propósito destas matérias, "*O novo regime jurídico das empresas públicas municipais*", Intervenção de Sérgio Gonçalves do Cabo no Seminário Novas Perspectivas de Direito Público, promovido pela Inspecção-Geral da Administração do Território, Lisboa, Abril de 1999.

“públicas” (que são aquelas em que o capital é totalmente detido por um município), de “capitais públicos” (nas quais o capital é pertença de um ou mais municípios ou de outras entidades supra municipais e outras entidades públicas), e de “capitais maioritariamente públicos” (o capital pertence também a particulares, embora em percentagem minoritária) (cfr. art. 1º, nº 3, da Lei nº 58/98).

No entanto, pelo menos actualmente, através da aplicação subsidiária do Decreto-Lei nº 558/99, tal âmbito foi alargado, passando a abarcar também a categoria acima referida³⁰ (cfr. art.3º da Lei nº 58/98 e arts 3º e 5º do Decreto-Lei nº 558/99).

II

Acerca das fundações municipais e universitárias

4. Da possibilidade legal de os municípios e as universidades criarem fundações

Nesta sede, *en passant*, teceremos algumas considerações acerca da possibilidade legal de instituição de fundações pelas autarquias locais, assim como pelas universidades, já que, embora tal questão não nos tenha sido directamente colocada, pode, de algum modo, contribuir para o esclarecimento das matérias ora em análise.

Note-se, porém, que apenas exploraremos a hipótese da possibilidade legal de instituição de fundações na medida em que esta se trate de um acto de gestão privada, abstraindo de qualquer caso concreto, designadamente da “*Fundação para o desenvolvimento da zona histórica do Porto*” e da “*FNE – Fundação Nova Europa (Universidade da Beira Interior)*”, as quais, foram “*criadas ao abrigo do direito privado mas sendo os seus instituidores entidade públicas, com património exclusivamente público e tendo (...) por escopo a realização de atribuições dessas mesmas entidades públicas instituidoras*”.

Com efeito, quanto a esta categoria de entes, há que salientar que “*parece estar-se perante fundações materialmente públicas, quanto mais*

³⁰ Aqui se incluem as sociedades participadas.

não seja pelo critério da titularidade (pública) do património³¹, na base do qual elas foram erigidas, o que é, no mínimo, contraditório com o regime jurídico-privado que as rege e parece constituir uma verdadeira fraude à Constituição, na medida em que, dessa forma, se subtraem entidades públicas à jurisdição e aos poderes de controlo do Tribunal de Contas.

Isto porque, em rigor, tais fundações deveriam ter sido instituídas de acordo com o direito público e, se assim fosse, integrariam o conceito de instituto público, caso em que fariam parte da administração estadual indirecta e ficariam submetidas, nos termos gerais de direito, à jurisdição e aos poderes de controlo prévio, concomitante e sucessivo do TC, ex vi da alínea d) do n.º 1 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97”³².

a) Da possibilidade legal de os municípios e de as universidades, ao tempo da vigência da Lei Constitucional n.º 1/92, instituírem fundações

Com vista ao apuramento da existência da possibilidade legal de instituição de fundações pelas autarquias locais e pelas universidades, há que ter presente que a *Constituição da República Portuguesa* na versão da Lei Constitucional n.º 1/92 não se pronunciava expressamente acerca de tal.

No que respeita à lei ordinária, o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março – diploma legal relativo às atribuições das autarquias locais e competência dos respectivos órgãos - também não consagrava expressamente a possibilidade de instituição de fundações pelas autarquias locais.

Do mesmo modo, a Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro – diploma legal relativo à autonomia das universidades, que define as atribuições destas e as competências dos respectivos órgãos - não consagra expressamente a possibilidade de instituição de fundações pelas universidades.

³¹ “*Importa não perder de vista que a titularidade da propriedade dos meios de produção é o critério base de que o art.82º da Constituição da República se serve para determinar o sector público. Para este efeito, o critério estatutário ou do regime jurídico aplicável não releva.*”

³² Cfr. Manuel Freire Barros, *Parecer n.º 7/00-DCP*, de 19-12-2000, *Fundação para a prevenção e segurança: regime da fiscalização sucessiva pelo Tribunal de Contas*.

Vejamos, no entanto, se, mesmo assim, o sistema legal em vigor admitia tal possibilidade.³³⁻³⁴

Comecemos por salientar, a este propósito, as palavras do Professor Vital Moreira:

*“As entidades públicas podem naturalmente instituir tanto fundações de direito público como fundações de direito privado (tal como podem criar sociedades e associações privadas ao lado das sociedades e associações públicas).”*³⁵

Nesta matéria, parece-nos relevante proceder ainda a uma breve incursão na doutrina que, em sentido idêntico ao que acabamos de ver, é sustentada pelo Professor Sérvulo Correia e, na esteira deste, pela Professora Maria João Estorninho:

Com efeito, o art. 12º, nº 2, da Lei Fundamental, a propósito dos princípios gerais sobre os direitos e deveres fundamentais, dispunha que:

“As pessoas colectivas gozam dos direitos e estão sujeitas aos deveres compatíveis com a sua natureza.”

Assim, qualquer pessoa colectiva pode ter uma capacidade jurídica constituída por *“todas as situações jurídicas que integram a capacidade de pessoas físicas, menos aquelas que são inerentes à pessoa humana”*.³⁶

Já *“para determinar, em concreto, os poderes que os órgãos de determinada pessoa colectiva podem exercer e as opções que podem realizar (...) é “necessário partir” (...) do “princípio segundo o qual a «competência é de ordem pública»” - consiste na “exigência de previsão legal dos poderes que os órgãos das pessoas colectivas podem exercer”, sendo uma “manifestação da legalidade na sua vertente «legalidade-fundamento» da actividade administrativa” que parece “indispensável mesmo quando essa actividade é levada a cabo através de formas jurí-*

³³ Saliente-se que neste ponto os sublinhados são da nossa responsabilidade.

³⁴ Para ulterior desenvolvimento destas matérias, sugere-se a consulta mais aprofundada da obra de Sérvulo Correia, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Teses, Almedina Coimbra, 1987.

³⁵ Cfr. Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, pág. 342.

³⁶ Cfr. Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, Editora Danúbio, Lda, Lisboa, Vol I, pág.265.

dico-privadas” – e do “princípio da especialidade das pessoas colectivas” – “segundo o qual as pessoas colectivas têm capacidade de gozo específica, delimitada em função dos fins para os quais essas entidades estão vocacionadas”³⁷ que está consagrado no art.160º, nº 1, do Cód. Civil:

“A capacidade das pessoas colectivas abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins.”

É “o próprio princípio da especialidade que assegura a ligação entre a legalidade administrativa e a autonomia privada”³⁸ e, em “relação à utilização por parte da Administração Pública de institutos do Direito Privado”³⁹, significa que “não é necessário que os fundamentos destes lhe sejam também a ela dirigidos na sua qualidade específica de portadora dos interesses colectivos”, sendo apenas necessário que as “virtuiedades técnico-jurídicas desses institutos também possam ser postas ao serviço das atribuições da pessoa colectiva pública e que as situações jurídicas emergentes do seu emprego não se choquem com os princípios a que inescapavelmente se encontram sujeitas as pessoas colectivas públicas enquanto tais”⁴⁰⁻⁴¹

³⁷ Cfr. Maria João Estorninho, *A fuga para o Direito Privado – Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*, Almedina, Coimbra 1996, pág. 200

³⁸ Cfr. Sérvulo Correia “*Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*”, Teses, Almedina, Coimbra, 1987, pág.529.

³⁹ Cfr. Maria João Estorninho, ob. cit., pág. 201.

⁴⁰ Cfr. Sérvulo Correia, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Teses, Almedina, Coimbra, 1987, pág.529.

⁴¹ No que se refere aos municípios, há que ter em atenção que têm sido colocados obstáculos a esta tese, designadamente por certa doutrina italiana, no que se refere “à praticabilidade da sua aplicação: a natureza das atribuições das pessoas colectivas públicas de população e território, e em particular das atribuições do Estado, é tão ampla (...) que é impossível traçar num caso concreto a linha que separa a adequação de um certo contrato da sua impropriedade para a prossecução dos escopos institucionais”.

Note-se que, “*De facto, há que não esconder a dificuldade em representar em tais circunstâncias a relação causa-efeito. Não se trata de uma particularidade da aplicação do princípio da especialidade às pessoas colectivas públicas de fins múltiplos, mas de um fenómeno geral que por certo explica a «larga atenuação do rigor do princípio» que caracteriza a definição que a nossa lei faz da ideia de especialidade, quando se satisfaz com um «nexo de conveniência» em alternativa a um mais exigente «nexo de necessidade» entre os direitos e obrigações estabelecidos pelo negócio e a prossecução dos fins institucionais*”.

“*Com aquele princípio o ordenamento jurídico procede tão só a uma delimitação negativa de fins, assim procedendo no plano teleológico, à demarcação negativa da esfera de licitu-*

Tendo presente que “é o interesse público que delimita a actuação das pessoas colectivas de direito público que integram a Administração Pública (...), assim, a pessoa colectiva pode ser titular de”⁴² “quaisquer direitos, expectativas, ónus, sujeições, deveres, obrigações e poderes de direito privado que, não sendo apenas conaturais das pessoas físicas, se conjuguem funcionalmente com os fins de interesse público que a tal entidade caiba prosseguir”⁴³. Ou seja, é “o escopo estatutário que serve de medida do âmbito da capacidade das pessoas colectivas: das públicas como das privadas”⁴⁴.

Dado o exposto, apesar de ao tempo da Lei Constitucional nº 1/92 nem esta nem a lei ordinária contemplarem expressamente a possibilidade de instituição de fundações por parte de autarquias locais e de universidades, esta, enquanto acto de gestão privada, devidamente fundamentado, era compatível com o quadro legal então vigente.

b) Da possibilidade legal de os municípios e de as universidades, no quadro da Lei Constitucional nº 1/97, instituírem fundações

Actualmente, a Lei Constitucional nº 1/97, de 20 de Setembro, que reviu a *Constituição da República Portuguesa* de 1976, através da norma constante do art.165º, nº 1, al. u), que traça o âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República⁴⁵, dispõe que:

“É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

de” (cfr. Sérvulo Correia, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Teses, Almedina, Coimbra, 1987, págs.523 e 529).

⁴² Cfr. Maria João Estorninho, ob. cit., pág. 202.

⁴³ Cfr. Sérvulo Correia, *Noções de Direito Administrativo*, Editora Danúbio, Lda., Lisboa, 1982, Vol I, pág. 265.

⁴⁴ Cfr. Carvalho Fernandes, *Teoria Geral do Direito Civil*, I, 566 (citado por Sérvulo Correia, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Teses, Almedina, Coimbra, 1987, pág.523).

⁴⁵ Estamos perante uma norma de “competência”, pertencente a um “complexo normativo-constitucional que sempre se entendeu ter eficácia directa: o complexo de normas organizatórias que constituem a parte organizatória da constituição”. A lei constitucional cria, coordena e separa, de forma directa e imediata, um sistema de poderes e de soberania: órgãos constitucionais. (cfr. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2ª Edição, Almedina, 1998, págs 1041 a 1043 e 1053).

u) Bases gerais do estatuto das empresas públicas e das fundações;”

A legislação sobre bases gerais⁴⁶ das fundações passou a integrar a esfera de poderes correspondente à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, órgão legislativo por excelência, enquanto ao abrigo da anterior versão da Lei Fundamental se inseria no âmbito da competência legislativa concorrential entre este órgão e o Governo.

Em nossa opinião, esta nova dignidade da referida matéria e inerente pretensão a maior controlo da mesma reflectem a problemática que a recente proliferação de tais entidades tem suscitado, designadamente no que se refere a evasão fiscal, mas também a fuga para o direito privado⁴⁷. Porém, até ao momento, não foi desenvolvida a mencionada competência legislativa, não tendo sido emitida a referida lei de bases, pelo que em termos materiais, em sede de fundações, não se regista ainda qualquer alteração por via constitucional.

No que se refere à lei ordinária, esta continua hoje a ser omissa relativamente à instituição de fundações por parte de universidades. Pelo contrário, quanto aos municípios, há que consultar o disposto na Lei nº 169/99, de 18 de Setembro - estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias - que revogou o disposto no Decreto-Lei nº 100/84.

No capítulo IV, “Do município”, na secção I, “Da assembleia municipal”, o art. 53º, cuja epígrafe é “Competências”, no seu nº 2, dispõe que:

“Compete à assembleia municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da Câmara:

⁴⁶ As leis de bases “estabelecem os princípios base de um determinado regime jurídico, delimitando o quadro dentro do qual se deve mover o seu ulterior desenvolvimento legislativo” (cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª edição revista, Coimbra Editora, 1993, pág.506).

⁴⁷ Com efeito, tem-se assistido à disseminação das chamadas fundações “caixas de correio”, financiadas essencialmente através de transferências regulares de dinheiros públicos.

- l) **Municipalizar serviços, autorizar o município, nos termos da lei, a criar empresas públicas municipais e fundações e a aprovar os respectivos estatutos, assim como a criar e participar em empresas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, fixando as condições gerais da participação; (...)**

No mesmo capítulo, na secção II, “Da câmara municipal”, o art. 64º, cuja epígrafe é “Competências”, no seu nº 6, determina que:

“Compete à câmara municipal, no que respeita às suas relações com outros órgãos autárquicos:

Apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos nºs 2 a 4 do art. 53º; (...)”

Verificamos, pois, que a lei passou a confiar expressamente poderes aos órgãos municipais para a criação de fundações e aprovação dos respectivos estatutos, através de proposta camarária – devidamente fundamentada⁴⁸ - autorizada pela assembleia municipal.⁴⁹

- 5. Da possibilidade legal de um município ou de uma universidade incumbir ou transferir para uma fundação, por protocolo, a satisfação duma parcela concreta das suas atribuições, ou a realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos**

Procuremos agora apurar se, à face do sistema legal em vigor, é ou não possível a um município ou a uma universidade incumbir ou transferir para uma fundação, por protocolo, a satisfação duma parcela concreta das suas atribuições, ou a realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos.

⁴⁸ Cfr. mais desenvolvimentos adiante no ponto que aborda o regime jurídico das despesas (pág.36 e segs.).

⁴⁹ Note-se que, quanto à sua natureza, é defensável a qualificação das fundações municipais de direito privado como pessoas colectivas públicas (João Pacheco de Amorim, *As empresas públicas no direito português, em especial, as empresas municipais*, Almedina, 2000, pág.37).

Tratando-se tal incumbência ou transferência de um acto da Administração, este deve ser praticado com fundamento no “*bloco de legalidade*”⁵⁰, do qual há que começar por observar a CRP.

No que respeita ao município, o art.164º, alínea n) - artigo que tem por epígrafe “Reserva absoluta de competência legislativa” - determina que:

“É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias:

n) Criação, extinção e modificação de autarquias locais e respectivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas;”

Está-se em presença de uma reserva legislativa da Assembleia da República que parece corresponder ao que Gomes Canotilho e Vital Moreira entendem por “*integral*”, não limitada apenas às bases gerais ou ao respectivo regime. Tem um elevado nível de exigência: “*toda a regulamentação legislativa da matéria é reservada*” àquele órgão legislativo (sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas).⁵¹

Isto é, enquanto a hipotética transferência de atribuições ou de competência de um município para uma fundação integra o regime das autarquias locais, qualquer aspecto destas matérias deveria encontrar fundamento em lei da Assembleia da República.

A propósito da questão da transferência de atribuições de um município para uma fundação, chamemos à colação a norma constitucional que determina que as “**atribuições das autarquias locais (...) serão reguladas por lei**” (cfr. art.237º da CRP), já que, em anotação à mesma, os citados professores afirmam que: “*(...) se é em princípio livre a ampliação das atribuições autárquicas (condicionada à dotação de correspondentes meios suplementares de financiamento), já a redução da esfera de atribuições estabelecida é em princípio interdita, por atentató-*

⁵⁰“O princípio da legalidade em sentido estrito assume uma dupla relevância: como preferência de lei e como reserva de lei.

A preferência da lei significa que nenhum acto de administração pode violar o bloco de legalidade – trata-se, no fundo, da legalidade-limite.

A reserva de lei implica que nenhum acto de administração pode ser praticado sem fundamento no bloco de legalidade – estamos, deste modo, perante a legalidade-fundamento” (cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1994/1995, pág.106).

⁵¹ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., págs. 664 e 670.

ria da autonomia adquirida (...)” - nos termos da alínea n) do art.288º da CRP, a “**autonomia das autarquias locais**” (direito fundamental *extracatólogo* que se subsume ao disposto no art.17º da CRP, gozando da especial força jurídica prevista no art.18º da mesma) constitui um limite material às leis de revisão constitucional – “(...) *salvo adequada justificação à luz dos princípios da necessidade e da proporcionalidade.*”⁵²

Em consonância com a proibição de redução das atribuições das autarquias locais que, enquanto atentatória da autonomia destas, resulta da lei fundamental (cfr. art. 288º, alínea n) da CRP), a pesquisa desenvolvida na lei ordinária no sentido da descoberta de suporte para a transferência de atribuições, a título definitivo, de um município para uma fundação mostrou-se infrutífera.

Independentemente de na referida transferência de atribuições estar em causa uma restrição a um direito fundamental, há ainda que chamar a atenção para o seguinte: sendo os interesses prosseguidos pelos municípios fixados pela lei, qualquer alteração dos mesmos – como seja a transferência para outra entidade – deveria sempre efectuar-se ao abrigo de acto normativo (de valor igual ou superior àquele), não podendo ocorrer através de simples protocolos, sob pena de nulidade (cfr. art.133º, nº 2, alínea a) do CPA).

Quanto às universidades, observe-se o art.164º, alínea i), da CRP, - artigo que tem por epígrafe “Reserva absoluta de competência legislativa” – o qual determina que:

“É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias:

i) Bases do sistema de ensino;”

Note-se que sistema de ensino é um “*conceito que abrange todo o complexo de princípios e direitos constitucionais relativos ao ensino, desde a liberdade de ensino (art 43º), passando pelo direito ao ensino (arts. 74º e segs.), e pelo estatuto das universidades (art. 76º)*”⁵³, até aos direitos de participação no ensino (art.77º).

⁵² Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág.887.

⁵³ Sublinhado nosso.

Todavia a reserva só contempla «as bases do sistema de ensino», havendo portanto uma margem mais ou menos problemática na delimitação do âmbito da competência exclusiva da AR (sendo óbvio, porém, que esta pode livremente esgotar o tratamento legislativo da matéria). Como bases do sistema de ensino hão-de considerar-se as opções fundamentais e a disciplina básica relativa a todos os aspectos apontados (cfr. Acs.TC n.º 38/84 e 42/84).»⁵⁴

É ainda de salientar que, em caso de dúvida quanto àquela delimitação “*deve preferir-se a interpretação mais favorável ao alargamento da competência reservada da AR. Este princípio de interpretação resulta directamente da preeminência legislativa da AR, cujo fundamento é o próprio princípio democrático-representativo (v. parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais da AR, in DAR, 1.ª legislatura, 1.ª sessão legislativa, n.º 74, pp 2469 ss).*”⁵⁵

Em nossa opinião, as atribuições e a competência das universidades constituem opções fundamentais do sistema de ensino e integram a respectiva disciplina básica, pelo que estas matérias, nas quais se insere a hipotética transferência das mesmas, cabendo na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, devem encontrar fundamento em lei desta última.

Porém, sem prejuízo da admissibilidade legal de determinadas situações transitórias (como veremos) – concessão, delegação de poderes e substituição – a transferência de atribuições ou de competência constituiria uma restrição ao direito fundamental da autonomia universitária inadmissível face à nossa lei constitucional e na verdade a pesquisa desenvolvida na lei ordinária no sentido da descoberta de suporte para tal mostrou-se, também neste caso, infrutífera.

Independentemente de nas referidas transferências de atribuições estar em causa uma restrição a um direito fundamental, há ainda outras vertentes da questão que cabe analisar, no que toca quer aos municípios, quer às universidades.

Sobre a transferência de atribuições, há que chamar a atenção para o seguinte: como ensina o Prof. Afonso Queiró, “*As pessoas colectivas públicas não prosseguem livremente toda a sorte de interesses públicos*

⁵⁴ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág.666.

⁵⁵ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág.672.

– antes, apenas, aqueles que (conforme os casos) a lei constitucional ou ordinária, ou, eventualmente, na sequência ou em complemento dela, regulamentos ou estatutos, enunciem como devendo por elas ser realizados.”⁵⁶

Assim, sendo os interesses prosseguidos pelos municípios, assim como pelas universidades, fixados pela lei, qualquer alteração dos mesmos – como seja a transferência para outra entidade – deveria sempre efectuar-se ao abrigo de acto normativo (de valor igual ou superior àquele), não podendo ocorrer através de simples protocolos⁵⁷, sob pena de nulidade (cfr. art.133º, nº 2, alínea a) do CPA).

Quanto à possibilidade de transferência de competência de um município, ou de uma universidade, para uma fundação, há que colocar a hipótese de estar em causa uma renúncia ou alienação de competência, a qual, como resulta do disposto no art. 29º do CPA (cfr. também art.133º, nº 1, do CPA) cuja epígrafe é “Irrenunciabilidade e inalienabilidade”, é proibida pelo nosso sistema legal, que comina com a nulidade o acto em causa.

Com efeito, dispõe o citado artigo que:

“A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição.”(nº 1)

“É nulo todo o acto ou contrato que tenha por objecto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins.”(nº 2)

Não se tratando, obviamente, de um caso de substituição (cfr. art.41º do CPA), vejamos agora se estaremos perante uma delegação de poderes.

⁵⁶ Cfr. Afonso Queiró, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2ª edição, Vol. I, Lisboa 1990, págs.587 e segs..

⁵⁷ Como é sabido, «protocolo» é tradicionalmente o registo de actos públicos (designadamente em matéria diplomática) ou, noutro sentido, o regulamento dos mesmos, (cfr. *Dicionário da Língua Portuguesa*, Porto Editora, 8ª edição, 1999, pág. 1339). Recentemente, porém, tal termo tem sido utilizado de modo ambíguo, na área do direito administrativo-financeiro, frequentemente «enapotando» actos jurídicos unilaterais ou verdadeiros contratos cuja disciplina se pretende subtrair ao regime legal da despesas públicas.

Acerca desta, o CPA, através das normas contidas no art. 35º, nº 1, cuja epígrafe é “Da delegação de poderes”, estabelece que:

“Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria.”

Vejam os se, no caso do município, a referida norma habilitante da delegação de poderes se encontra na Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, que **“estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da Administração Central e da Administração Local, concretizando os princípios”** da autonomia do poder local e da descentralização administrativa previstos, respectivamente, nos arts. 235º e 237º da CRP (cfr. art.1º daquela lei), assim como os princípios fundamentais relativos à Administração Pública constantes do art.267º da Constituição, os quais, como é sabido, se impõem ao legislador ordinário na sua tarefa de regulamentação da organização e actividade administrativas.

O nº 1 do artigo 13º da Lei nº 159/99, cuja epígrafe é “Atribuições dos municípios”, faz uma enumeração dos domínios em que os municípios possuem atribuições, sendo que o disposto no nº 2 do mesmo artigo permite ao município “que, por via da delegação de competências, mediante protocolo, transfira tarefas inseridas no âmbito das suas atribuições para as freguesias”.

Verificamos que, através desta norma, a lei consagrou a possibilidade de delegação de competências intersubjectiva apenas do município para a freguesia.

Mais adiante, na norma contida no artigo 15º, que tem por epígrafe “Delegação de competências nas freguesias”, no desenvolvimento do regime acima referido, o respectivo nº 1 indica de forma genérica quais as actividades que podem constituir o objecto daquela delegação: a realização de **“investimentos cometidos”** ao município ou a gestão de **“equipamentos e serviços municipais”**. Por sua vez, o nº 2 do mesmo preceito legal impõe um determinado conteúdo mínimo ao instrumento de delegação de competências.

No mesmo sentido da possibilidade de delegação de competências intersubjectiva exclusivamente do município para a freguesia (cfr. art.13º, nº 2, da Lei nº 159/99), o nº 1 (1ª parte) do artigo 66º da Lei nº 169/99, cuja epígrafe é “Competências delegáveis na freguesia”, determina que:

“A câmara, sob autorização da assembleia municipal, pode delegar competências nas juntas de freguesia interessadas, mediante a celebração de protocolo (...)”.⁵⁸

As normas constantes do art.66º da mesma lei impõem ainda um determinado conteúdo mínimo ao instrumento de delegação de competências (cfr. nº 1, 2ª parte), idêntico àquele que encontramos na Lei nº 159/99 (cfr. art.15º, nº 2), mas diferentemente do que sucede neste último diploma, aquelas vão mais além e indicam as actividades que podem constituir o objecto da delegação, através da utilização de um elenco exemplificativo (cfr. art.66º, nº 2), debruçando-se ainda sobre aspectos relacionados com o destacamento de pessoal (cfr. art. 66º, nºs 3 e 4).⁵⁹

Já no art.65º da Lei nº 169/99, que tem por epígrafe “Delegação de competências”, encontramos algumas formas de delegação intrasubjectiva, da câmara municipal no presidente e deste nos vereadores.

Assim, os nºs 1 e 2, respectivamente, dispõem:

“A câmara pode delegar no presidente a sua competência, salvo quanto às matérias previstas nas alíneas a), h), i), j), o) e p) do nº 1, a), b), c) e j) do nº 2, a) do nº 3 e a), b), d) e f) do nº 4, no nº 6 e nas alíneas a) e c) do nº 7 do artigo anterior.” e

“As competências referidas no número anterior podem ser subdelegadas em quaisquer dos vereadores, por decisão e escolha do presidente.”

Na Lei-Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais, Lei nº 58/98, encontramos mais um caso de delegação de poderes intersubjectiva, por parte de autarquias locais nas empresas por elas constituídas, quanto à prestação de serviços públicos, desde que tal

⁵⁸ Cfr. arts.53º, nº2, alínea s) e 64º, nº6, alínea a) da Lei nº 169/99.

⁵⁹ Não deixa de ser curioso que, no que concerne a estas duas leis coevas, e em relação ao instrumento legal em causa, possamos afirmar, *grosso modo*, que contêm uma repetição do mesmo regime.

tuídas, quanto à prestação de serviços públicos, desde que tal conste expressamente dos estatutos (cfr. art.6º).

Verificámos pois que, à face da lei em vigor, a delegação de poderes não constitui suporte adequado à transferência por simples protocolo para uma fundação, por parte de um município, da realização de certas obras ou eventos da competência dos órgãos deste, a qual seria pois uma renúncia ou alienação de poderes não permitida (cfr. art. 29º do CPA).

Quanto às universidades, vejamos se a norma habilitante da delegação de poderes se encontra na Lei nº 108/88 (Autonomia das Universidades). Neste sentido, encontramos apenas os nºs 3 dos arts. 20º e 26º, cujas epígrafes são, respectivamente, “Competência do reitor” e “Conselho Administrativo”, os quais permitem àqueles órgãos que, de acordo com os estatutos e ouvido o senado, deleguem em outros órgãos das universidades as competências consideradas necessárias a uma gestão mais eficiente.

Verificamos que, através destas normas, a lei consagrou somente uma possibilidade de delegação de competências intrasubjectiva: entre diversos órgãos da universidade. Assim, à face da lei em vigor, tal como ficou visto quanto ao município, a delegação de poderes não constitui suporte adequado à renúncia ou alienação dos poderes em causa na incumbência ou transferência para uma fundação, por parte de uma universidade, da realização de certas obras ou eventos da competência dos órgãos desta, não sendo pois permitida.

Cabe-nos ainda referir que existe a possibilidade de, desde que exista lei autorizadora⁶⁰ da mesma e com as limitações decorrentes do princípio da especialidade das pessoas colectivas para as fundações em causa, os municípios e as universidades transferirem, para aquelas, “atribuições e competências por ⁶¹contrato de concessão (ao abrigo designa-

⁶⁰ Note-se que, apesar de o disposto no art.179, nº1, do CPA “consagrar o contrato administrativo como figura de utilização geral” (Vieira de Andade, CEFA, pág.101) reconhecendo “*assim tão largamente o valor da autonomia contratual pública*” (Esteves de Oliveira e outros, ob. cit., pág.818), isso não significa que, para além duma norma genérica de atribuição de competência – como é por exemplo o disposto no art. 53º, nº 2, alínea q) da Lei nº169/99 -, o contrato típico de concessão possa prescindir duma lei que contenha a respectiva regulamentação material específica.

⁶¹ Note-se que optámos no texto por mencionar apenas a figura do contrato de concessão, em aplicação da moderna tendência para o uso do mesmo pela Administração Pública. Porém,

damente da habilitação genérica conferida pela alínea q) do nº 2, do art. 53º da Lei nº 169/99)”,⁶² já que este implica apenas “uma transferência temporária do exercício dos direitos e poderes da pessoa colectiva de direito público necessários à gestão do serviço pelo concessionário”⁶³.

De facto, “O serviço público pelo facto de passar a ser gerido por uma entidade privada não perde a sua natureza. O concessionário desempenha uma função pública, é um colaborador da Administração na realização dos interesses gerais e deverá ter sempre presentes, para os respeitar, manter e acentuar, os caracteres próprios do serviço público”.⁶⁴

Saliente-se ainda que “o poder de conceder (...) é conferido pela lei a uma pessoa colectiva de direito público”, o concedente, o qual tem o poder de “fiscalizar o modo como os poderes transferidos são exercidos”. Por outro lado, pode “ser concessionário qualquer pessoa, singular ou colectiva, de direito público ou de direito privado, que reúna os requisitos legais e dê garantias de idoneidade na colaboração com a Administração Pública”.

Sem prejuízo do disposto em legislação especial, ao contrato de concessão serão naturalmente aplicáveis as normas constantes do art.178º e segs. do CPA, designadamente sobre poderes da Administração, obrigatoriedade de precedência de concurso público e celebração por escrito⁶⁵.

A propósito da implementação legal do princípio da descentralização administrativa, em relação à qual a CRP determina que deverá ser feita

a concessão pode operar “por acto administrativo ou por contrato”(cfr. Marcello Caetano, ob. cit., pág.1105).

⁶² Cfr. João Pacheco de Amorim, *As empresas públicas no direito português, em especial, as empresas municipais*, Almedina, 2000, pág.36.

⁶³ Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol II, Almedina, Coimbra, 9ª edição, 1983, pág.1100.

⁶⁴ Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol II, Almedina, Coimbra, 9ª edição, 1983, págs.1099-1100.

⁶⁵ Quanto à simples incumbência por parte de um município ou de uma universidade a uma fundação, por protocolo, da satisfação duma parcela concreta das suas atribuições ou da realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos, em que a entidade autárquica não se despojasse dos fins a seu cargo ou dos poderes que a lei lhe conferiu, constituiria uma duplicação não necessária, nem conveniente, à prossecução dos interesses públicos, a qual é incompatível com o princípio da especialidade das pessoas colectivas, sendo, pois, inadmissível no nosso sistema jurídico (cfr. art.160º do Cód. Civil).

“sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração” (cfr. art.267º da CRP), Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam, designadamente, que aquele princípio deve ser conjugado *“com o princípio da boa administração (ou princípio do bom andamento da administração), que exige o exercício da função administrativa de forma eficiente e congruente, dando cumprimento: a) à lei geral definidora dos interesses públicos primários e garantidora da unidade de acção; b) às regras técnicas, da experiência e da racionalidade, asseguradoras da adequação, da economicidade, do rendimento, da simplicidade e da prontidão da actividade administrativa; c) aos princípios e prescrições de coordenação, de forma a evitar duplicações, interferências e sobreposições desnecessárias”*⁶⁶.

Em nossa opinião, as fundações em análise, instituídas ao abrigo do direito privado, sustentadas pelos dinheiros públicos, põem em causa de forma preocupante o referido princípio da boa administração, podendo fazer perigar a unidade de acção da Administração na medida em que o respectivo exercício seja marginal a esta última e fora do seu controlo, procurando subtrair-se às respectivas regras de actuação e tendendo a constituir uma duplicação desnecessária daquela.

Relativamente aos municípios, passaremos agora a referir uma figura legal que, embora não tenha a ver com a incumbência ou transferência para uma fundação, por parte daqueles, da realização de certas obras ou eventos da competência dos respectivos órgãos, permite a qualquer sujeito – designadamente a uma fundação de direito privado – o desenvolvimento de actividades comuns àquelas que integram determinados poderes funcionais camarários.

Com efeito, o artigo 67º da Lei nº 169/99 prevê a possibilidade de a câmara municipal poder celebrar protocolos de cooperação com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua actividade na área do município, quanto à competência prevista nas alíneas l) do nº 1, j) e l) do nº 2 e b) e c) do nº 4 do artigo 64º⁶⁷.

Os poderes funcionais a que respeitam as alíneas acima mencionadas situam-se, basicamente, nas áreas da acção social escolar, das activida-

⁶⁶ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág.928.

⁶⁷ Em tais protocolos os direitos e os deveres de ambas as partes devem estar devidamente protegidos, bem como o uso dos equipamentos pela comunidade local (cfr. art.67º da Lei nº169/99).

des complementares no âmbito de projectos educativos, na promoção das actividades artesanal, desportiva, cultural, social e recreativa e, ainda, na participação em prestações de serviço a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes, em parceria com entidades competentes da Administração Central.

6. Regime jurídico das despesas dos municípios e das universidades respeitantes à transferência de fundos para fundações

Encontramo-nos no domínio das despesas públicas quando nos debruçamos, numa perspectiva financeira, sobre a realização de protocolos integrando transferências de fundos da parte de um município, ou de uma universidade, para uma fundação instituída ao abrigo do direito privado, pelo que, de acordo com o princípio da legalidade, há que averiguar quais as normas jurídicas aplicáveis nesta sede.

No que respeita aos municípios, o art.238º da CRP estabelece, nomeadamente, que as autarquias possuem património próprio e autonomia financeira⁶⁸, remetendo o regime das finanças locais para legislação ordinária.

Em execução daquele comando constitucional, a Lei nº 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais), estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias (cfr. art.1º). Dispõe o seu art.2º, nº 1, que **“Os municípios e as freguesias têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos”** e estatui o respectivo nº 3, a propósito dos poderes de que dispõem os órgãos autárquicos, que a estes compete, designadamente, elaborar o orçamento, as opções do plano e outros documentos previsionais, elaborar e aprovar os documentos de prestação de contas, bem como gerir o património, tanto o próprio como o que lhes for afecto.

A Lei nº 42/98 estabelece também que são **“nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”** (cfr. art.2º, nº 5 e, no mesmo sentido, o disposto no nº 2, alínea b), do art.95º da Lei 169/99).

⁶⁸ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág.289.

O plano de actividades e orçamento, o relatório de actividades e a conta de gerência das autarquias locais são regulados pelo DL n° 341/83, de 21 de Julho (cfr. art.1°), do qual destacamos que:

“No plano de actividades deverão ser discriminados em cada objectivo e programa, e com um grau de detalhe adequado, os projectos que:

- a) **Impliquem despesas a realizar por investimentos, transferências de capital ou activos financeiros;**
- b) **Se revistam de interesse e possam ser destacados na actividade da autarquia, apesar de implicarem despesas de natureza diferente das referidas na alínea a) ou não terem a expressão orçamental directa.”** (cfr. art.2°, n° 3),

“Nenhuma despesa poderá ser assumida, autorizada e paga sem que , para além de legal, esteja inscrita em orçamento a dotação adequada e nela tenha cabimento.” (cfr. art.26°, n° 1).

O DL n° 54-A/99, de 22 de Fevereiro (POCAL), que visou **“a criação de condições para a integração consistente da contabilidade orçamental patrimonial e de custos numa contabilidade pública moderna, como instrumento fundamental de apoio à gestão das autarquias locais”** determinou a revogação do DL n° 341/83 a partir de 1 de Janeiro de 2000 (cfr. art.12°). Porém, com a Lei n° 162/99, de 14 de Setembro, que alterou o referido diploma, tal data foi deferida para 1 de Janeiro de 2001, mantendo-se a previsão de fases de implementação, mas admitindo-se temporariamente a possibilidade (até esta última data) de as autarquias locais na elaboração das contas e documentos de gestão poderem optar entre o novo e o anterior regime contabilístico (cfr. arts.10° e 12°).

Consoante estabelece o POCAL, **“só podem ser realizados os projectos e ou as acções inscritas no plano plurianual de investimentos e até ao montante da dotação em «Financiamento definido para o ano em curso»”,** além de que, na execução do orçamento das autarquias locais, devem ser observados alguns princípios e regras, entre os quais destacamos que **“As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabi-**

mento e ao compromisso, respectivamente” (cfr. pontos 2.3.3 e 2.3.4.2 do anexo ao DL n° 54-A/99).

As normas em matéria de direito financeiro local que acabámos de enunciar são aplicáveis à despesa pública em causa na realização de protocolos integrando transferências de fundos da parte de um município para as fundações em análise, conjuntamente com algumas regras constantes da Lei n° 169/99 (LAL).

Em sede de poderes essencialmente da assembleia municipal, o art. 53º, n° 1, alínea c) da LAL determina que compete a esta:

“Acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara e dos serviços municipalizados”; (veja-se também o n° 5 do mesmo artigo).

A alínea e) do art. 53º estabelece que compete à assembleia municipal:

“Apreciar, em cada uma das sessões ordinárias, uma informação escrita do presidente da câmara acerca da actividade do município, bem como da situação financeira do mesmo (...);”

Integram-se as duas normas nos poderes de fiscalização, designadamente financeira, do órgão deliberativo do município.

O art. 53º, n° 2, da LAL determina que compete à assembleia municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da câmara:

(...)

“Aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respectivas revisões;” [alínea b)] [cfr. art.64º, n° 2, alínea c), na perspectiva da câmara municipal],

“Apreciar o relatório de actividades e os documentos de prestação de contas;” [alínea c)] (a propósito desta e da anterior alíneas, veja-se também o n° 6 do mesmo artigo) e

(...)

“autorizar o município, nos termos da lei, a criar (...) fundações e a aprovar os respectivos estatutos (...)”[alínea l)].⁶⁹

⁶⁹ Cfr. art. 64º, n° 1, alínea i), da LAL.

A primeira alínea consubstancia importantes poderes decisórios em matéria financeira, a segunda menciona o controlo interno *a posteriori*, nomeadamente de carácter financeiro; a terceira refere-se à faculdade municipal de criação de fundações, que naturalmente envolve efeitos financeiros. Estão em causa poderes municipais que pertencem simultaneamente aos dois órgãos: a câmara propõe e, seguidamente, a assembleia aprova, aprecia ou autoriza.

O art. 53º, nº 3, alínea a), da LAL, estatui que **“É ainda da competência da assembleia municipal, em matéria de planeamento, sob proposta ou pedido de autorização da câmara municipal:**

“Aprovar os planos necessários à realização das atribuições municipais;” [cfr. art.64º, nº 2, alínea a), na perspectiva da câmara municipal].

Note-se que o disposto no nº 6, alínea a), do art.64º nada inova face ao conteúdo do art. 53º, nºs 2 a 4.

No que respeita ao poder executivo municipal, em sede de competência da câmara, destaque-se o art. 64º, nº 1, alínea p), segundo o qual: **“Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:**

Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município (...);”

Vejam-se, também, em sede de planeamento e desenvolvimento, o disposto na alínea m), do nº 2, do art.64º, segundo o qual compete à câmara municipal:

“Assegurar, em parceria ou não, com outras entidades públicas ou privadas, nos termos da lei, o levantamento, classificação, administração, manutenção, recuperação e divulgação do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município, incluindo a construção de monumentos de interesse municipal;”

E, em sede de apoio a actividades de interesse municipal, o preceituado nas alíneas a) e b) do nº 4 da mesma norma:

“Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;

Apoiar ou compartilhar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra;”.

O art.64º, nº 2, dispõe ainda: **“Compete à câmara municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento:**

(...)

Executar as opções do plano e o orçamento aprovados;” (cfr. alínea d)),

“Elaborar e aprovar o relatório de actividades e os documentos de prestação de contas a submeter à apreciação do órgão deliberativo ; “(cfr. alínea e)).

O art.64º, nº 1, alínea bb) preceitua que: **“Compete à câmara municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente:**

Remeter ao Tribunal de Contas, nos termos da lei, as contas do município.”

Assim, a opção pela realização de protocolos integrando transferências de fundos da parte do município para as fundações compete à câmara municipal, devendo estar adequadamente prevista nos instrumentos de planeamento municipais e as correspondentes despesas cumprir os necessários requisitos, designadamente de legalidade, inscrição no orçamento e cabimento, sob pena de nulidade da deliberação subjacente com os consequentes efeitos.

A execução da mencionada opção cabe à câmara municipal, devendo constar do relatório de actividades e dos documentos de prestação de contas, os quais serão objecto de controlo interno *a posteriori* por parte da assembleia municipal e ainda de controlo externo *a posteriori* por

parte do Tribunal de Contas, para além do controlo de legalidade que deve ser exercido pelo órgão de tutela.⁷⁰

Relativamente às universidades, o art. 76º, nº 2, da CRP, estabelece, nomeadamente, que as universidades possuem autonomia financeira⁷¹, remetendo o desenvolvimento de tal matéria para legislação ordinária.

Em execução daquele comando constitucional, encontramos várias normas sobre o regime financeiro das universidades na Lei nº 108/88 e no DL nº 252/97, de 26 de Setembro. Com efeito, **“No âmbito da autonomia financeira, as universidades dispõem do seu património (...), gerem livremente as verbas anuais que lhe são atribuídas nos orçamentos do Estado, têm a capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais, elaboram os seus programas plurianuais, têm capacidade para obter receitas próprias a gerir anualmente através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos (...)”**(cfr. arts 8º, nº 2, e 10º da Lei nº 108/88).

“As universidades elaboram e propõem os respectivos orçamentos “(...) e elaboram (...) “um relatório anual circunstanciado das respectivas actividades” (...); “apresentam as suas contas a exame e julgamento do Tribunal de Contas” (cfr. arts 11º, nº 3, 13º e 14º, nº 1, da Lei nº 108/88).

Sobre controlo interno *a posteriori*, note-se o disposto no art.12º do DL nº 252/97, que prevê a obrigatoriedade de realização de auditorias externas para avaliação da boa gestão financeira das universidades, a promover por parte das mesmas e a realizar por empresas.

Compete ao conselho administrativo a gestão financeira da universidade, ao reitor a superintendência de tal gestão financeira, ao senado a aprovação dos projectos orçamentais, dos planos de desenvolvimento, do relatório anual de actividades, bem como a apreciação das contas (cfr. arts 20º, nº 1, alínea e), 25º, alíneas b) e c) e 26º, nº 2, da Lei nº 108/88).

⁷⁰ No que se refere à instituição de uma fundação ao abrigo do direito privado por parte de um município, bem como à aprovação dos respectivos estatutos, são actos da competência da assembleia municipal sob proposta da câmara municipal. De resto, o regime já exposto a propósito da transferência de fundos é também aplicável nesta sede.

⁷¹ Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág.289.

A tutela é exercida pelo ministério da educação, abrangendo, designadamente, a aprovação das propostas de orçamento e a apreciação dos projectos de orçamento plurianuais, de planos de desenvolvimento a médio prazo, bem como o balanço e o relatório de actividades dos anos económicos findos, na perspectiva da atribuição dos meios de financiamento público (cfr. art.28º, nº 2, alíneas d) e e) da Lei nº 108/88).

Visto que as universidades são organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, sem natureza, forma e designação de empresa pública, é-lhes aplicável o regime constante dos arts 44º e seguintes do DL nº 155/92, de 28 de Julho (Regime da Administração Financeira do Estado), para além de regras gerais como a que é contida no art. 22º sobre os requisitos de autorização da despesa: conformidade legal, regularidade financeira, economia, eficiência e eficácia.

Assim, parece-nos que a opção pela realização de protocolos integrando transferências de fundos da parte de universidades para as fundações em análise, é da competência do conselho administrativo, com a superintendência do reitor, devendo estar adequadamente prevista no orçamento, nos instrumentos de gestão previsional e nos documentos de prestação de contas e as correspondentes despesas cumprir os necessários requisitos, designadamente de legalidade, inscrição no orçamento e cabimento, sob pena de invalidade das deliberações subjacentes com os consequentes efeitos (cfr. art. 133º a 137º do CPA).⁷²

A execução da mencionada opção cabe ao conselho administrativo sendo objecto de controlo interno *a posteriori* através de auditorias e ainda de controlo externo *a posteriori* por parte do Tribunal de Contas, para além do controlo de legalidade que deve ser exercido pelo órgão de tutela.⁷³

No que se refere aos municípios, assim como às universidades, a realização das despesas em causa na celebração de protocolos integrando transferências de fundos da parte destes entes para as fundações em análise poderá caber no âmbito de aplicação dos regimes da realização

⁷² Em situações em que falte qualquer dos elementos essenciais do acto, gera-se nulidade do acto (cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, 2ª edição, 1997, pág.642).

⁷³ No que se refere à instituição de uma fundação ao abrigo do direito privado por parte de uma universidade, bem como à aprovação dos respectivos estatutos, são actos da competência do conselho administrativo. De resto, o regime já exposto a propósito da transferência de fundos é também aplicável nesta sede.

de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços (Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho), bem como no novo regime de empreitadas de obras públicas (Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março), na medida em que o objecto de tais protocolos seja a locação, a aquisição de bens ou serviços ou a realização de uma obra.

O acto integrante de transferências de fundos da parte do município, ou da universidade, para as fundações em causa poderá tratar-se, ainda, designadamente, de um contrato bilateral que, no caso de se reunirem os pressupostos previstos no art.182º do CPA, será um contrato de colaboração⁷⁴. Em última análise, a classificação deverá decorrer da observação de cada caso em concreto, tendo em atenção o princípio da especialidade⁷⁵.

Concretamente, no que se refere à fiscalização prévia, destaque-se que as transferências de fundos para as fundações em causa por parte dos municípios, ou das universidades, são actos geradores de despesa para entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas (cfr. art. 2º, nº 1, alíneas c) e a)) e, nessa medida, subsumem-se à competência de fiscalização prévia prevista no disposto no nº 1, alínea c) do art. 5º da Lei nº

⁷⁴ Cfr. Mário Esteves de Oliveira e outros, ob. cit., pág.813.

⁷⁵ Saliente-se que “as normas que concretizam preceitos constitucionais” – designadamente aquela que prevê deverem “ser fundamentados os actos administrativos que (...) afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos” (cfr. art.124º, nº1, alínea a) do CPA e art.268º, nº3, da CRP⁷³) – “são aplicáveis a toda e qualquer actuação da Administração Pública” - incluindo à deliberação autorizadora da realização de protocolos integrantes de transferências de fundos da parte de um município ou de uma universidade para as fundações em análise (cfr. art.2º, nº5 do CPA).

Aliás, é interessante verificar que os referidos preceitos não falam “em *«interesse directo»* ou em *«interesse legítimo»*, mas em *«interesses legalmente protegidos»*, fórmula com potencialidade expansiva para abranger todas as *«situações de vantagem»* derivadas do ordenamento jurídico⁷⁵” (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág.937).

Além disso, como é sabido, as “deliberações dos órgãos colegiais só podem adquirir eficácia depois de aprovadas as respectivas actas ou depois de assinadas as minutas” (cfr. art.27º do CPA). Sobre o modo de fundamentação que deve ser utilizado, estabelece o disposto no art.125º do CPA, desenvolvendo as normas constitucionais supracitadas, que esta “deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir em mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas”.

A propósito do dever de fundamentação cabe-nos referir que “*Além de protecção subjectiva dos administrados, a norma do dever de fundamentação é também norma de acção administrativa (dever de fundamentação), que visa assegurar uma correcta e ponderada realização dos interesses públicos (legalidade, imparcialidade, justiça, eficiência)*”. (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág.936).

98/97, concretização da norma constitucional que determina que o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas (cfr. art.214º, nº 1, da CRP):

Na medida em que o objecto de tais transferências de fundos, formalizado em documento escrito, seja a realização de uma obra ou a aquisição de bens ou serviços ou qualquer aquisição patrimonial que implique despesa, inclui-se entre as figuras jurídicas elencadas pelo texto do art.46º da Lei nº 98/97.

Segundo o citado preceito, a documentação relativa às figuras que enumera, desde que o respectivo valor seja igual ou superior àquele que é previsto em cada ano pela lei do orçamento para dispensa de fiscalização *a priori*, deve ser remetida ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia (cfr. também art.48º da Lei nº 98/97).

7. A “Fundação para o desenvolvimento da zona histórica do Porto” - caracterização fáctica

A questão que nos foi colocada é ilustrada através da “Fundação para o desenvolvimento da zona histórica do Porto”, que nos surge como uma fundação de direito privado, instituída pelo município do Porto e, essencialmente, por outras entidades públicas, através de escritura pública celebrada em 19.12.1990, pelo Notário Privativo daquela câmara e de harmonia com os procedimentos para tal consagrados no Cód. Civil (cfr. as normas constantes dos arts.157º, 158º, nº 2 e 185º a 188º) e no Cód. do Notariado (cfr., designadamente, a norma constante do art. 80º, nº 2, alínea f)), que mereceu a declaração de utilidade pública, de acordo com o Decreto-Lei nº 460/77, de 7 de Novembro (cfr., designadamente, as normas constantes dos arts 2º e 6º).

Tal fundação, à data da respectiva instituição, tinha por objecto “...corporizar e assegurar a realização do projecto previsto na Acção Modelo - «Zona Histórica da Sé - S. Nicolau»” - incluída no Programa Comunitário para uma Integração Económica e Social dos Grupos menos favorecidos, com a duração de cinco anos, visando favorecer a integração económica e social dos grupos mais carenciados e vulneráveis daquela zona.”

Após a alteração estatutária ocorrida em 11.12.96 tal objecto passou a ser "...corporizar e assegurar a realização de um Programa Integrado de Reabilitação Urbana que articule a componente da reabilitação física e a do apoio e acção social, no sentido da promoção social da população e do desenvolvimento local" (cfr. Relatório de Auditoria nº 49/99-2ª Secção, página 43).

Este último objecto será prosseguido através da "realização de Programas e Projectos de acção privilegiando os seguintes domínios de intervenção (...):

- a) Reabilitação Urbana;
- b) Formação Profissional e Emprego;
- c) Educação e Animação Sócio-Cultural;
- d) Cooperação com as Instituições e Associações Locais "(cfr. Relatório de Auditoria nº 49/99 - 2ª Secção, página 43).

Note-se que, com excepção do Projecto de "Apoio Funcional ao Comissariado Regional do Norte de Luta contra a Pobreza" e do Projecto "A Brincar e a Sério" do "Programa Ser Criança", a maior parte de tais programas e projectos, desde a constituição da fundação e até à data da realização da auditoria que deu lugar ao relatório nº 49/99, tem sido financiada por verbas oriundas da Comissão Europeia e por fundos provenientes do sector público, designadamente, atribuídos pelas seguintes entidades:

- Câmara Municipal do Porto
- Comissariado Regional do Norte de Luta contra a Pobreza
- Centro Regional de Segurança Social do Norte
- Instituto do Emprego e Formação Profissional
- Governo Civil (cfr. Relatório de Auditoria nº 49/99, páginas 47 a 54).

O património inicial da Fundação é de Esc: 6 000 000\$00 (seis milhões de escudos), atribuídos por alguns dos seus instituidores.

"O património da Fundação será ainda constituído:

- a) Pelos bens que a Fundação adquirir com os rendimentos disponíveis do seu património;

- b) Pelos bens que lhe advierem a título gratuito, nomeadamente por doações ou legados que a Fundação venha a aceitar” (cfr. Relatório de Auditoria nº 49/99-2ª Secção, página 44).

Os órgãos da Fundação são:

- a) O Conselho Geral, cujo Presidente é designado pelo Ministro da Solidariedade e Segurança Social e que integra um representante de cada uma das entidades instituidoras;
- b) O Conselho de Administração, cujos titulares são designados pelas entidades instituidoras;
- c) O Conselho Fiscal, cujos titulares são designados pelas entidades instituidoras.

8. Análise jurídica da “Fundação para o desenvolvimento da zona histórica do Porto”

O fim prosseguido pela “Fundação para o desenvolvimento da zona histórica do Porto” em 19.12.1990, data da respectiva instituição, assim como aquele que passou a sê-lo em 11.12.96, aquando da alteração estatutária, parece-nos poderem considerar-se de interesse social, consoante é exigido pelos arts.186º e 188º do Cód. Civil.

Quanto ao património, refira-se que apesar de formalmente a “Fundação para o desenvolvimento da zona histórica do Porto” surgir como uma fundação de direito privado que mereceu a declaração de utilidade pública, se verifica que tal ente, apenas com Esc: 6 000 000\$00 (seis milhões de escudos) no momento da respectiva instituição, se propôs realizar, *ab origine*, um ambicioso Programa Integrado de Reabilitação Urbana da “Zona Histórica da Sé – S. Nicolau”⁷⁶, o qual, após a alteração estatutária operada em 1996, passou a ser um “Programa Integrado de Reabilitação Urbana que articule a componente da reabilitação física e a do apoio e acção social, no sentido da promoção social da população e do desenvolvimento local”, isto é, estendendo-se, agora, a toda a área urbana do município.

A este património inicial admitiu-se que pudessem vir a somar-se no futuro eventuais liberalidades, embora de facto não existisse nessa data

⁷⁶A zona de intervenção em causa faz parte do perímetro que, em Dezembro de 1996, foi objecto de declaração como “Património Cultural da Humanidade” pela UNESCO.

qualquer situação que indiciasse que tal viesse a suceder. Por outro lado, os hipotéticos bens que a fundação viesse a adquirir com os rendimentos disponíveis do seu património, tratando-se duma substituição destes últimos, nada lhe acrescentariam.

Aliás, no sentido da insignificância dos valores apresentados relativamente ao fim prosseguido, verificou-se naturalmente que a quase totalidade dos programas e projectos que ocorreram ao abrigo da finalidade proposta tiveram que ser suportados por verbas oriundas da Comissão Europeia e por fundos provenientes directamente do sector público.

Ora, um dos requisitos essenciais para a instituição de uma fundação que consiste na dotação patrimonial que confere viabilidade ou condições de vida ao novo ente jurídico não esteve presente *ab initio* (cfr. art.186º do Cód. Civil), sendo que, nos termos do disposto no nº 2 do art.188º do Cód. Civil, mostrando-se os bens afectados à fundação insuficientes para a prossecução do fim visado e não havendo fundadas expectativas de suprimento da insuficiência deve ser negado o reconhecimento de tal entidade.

Porém, *“a apreciação da verificação destes requisitos e a consequente concessão ou negação do reconhecimento é acto discricionário da administração pública”* e constatamos que no caso concreto o reconhecimento foi concedido.

Quanto ao objecto da fundação em apreço, ficou visto que, em 19.12.1990, à data da respectiva instituição, era “...corporizar e assegurar a realização do projecto previsto na Acção Modelo - “Zona Histórica da Sé - S. Nicolau” - incluída no Programa Comunitário para uma Integração Económica e Social dos Grupos menos favorecidos, com a duração de cinco anos, visando, como finalidade, favorecer a integração económica e social dos grupos mais carenciados e vulneráveis daquela zona”.

Após a alteração estatutária ocorrida em 11.12.96, tal objecto passou a ser muito mais amplo, referindo-se a toda a área do município, para “...corporizar e assegurar a realização de um Programa Integrado de Reabilitação Urbana que articule a componente da reabilitação física e a do apoio e acção social, no sentido da promoção social da população e do desenvolvimento local”.

O objecto da fundação coincide, assim, mesmo numa perspectiva diacrónica, com algumas das atribuições municipais, designadamente nos domínios da administração de bens próprios e sob sua jurisdição, do desenvolvimento, da saúde, da educação e ensino, da cultura, tempos livres e desporto, da defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional, previstas no art. 2º, nº 1, alíneas a), b) e), f) g), h) e i) do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, na redacção dada pelo artigo único da Lei nº 25/85, de 12 de Agosto.

Porém, no caso concreto não há notícia de terem sido realizados os procedimentos necessários a um contrato de concessão, pelo que, sob pena de nulidade de tais actos (cfr. arts. 29º e 133º do CPA), pensamos estar fora deste tipo de transferências transitórias admissíveis face ao nosso sistema jurídico.

Tratando-se de uma transferência de atribuições que extravase a que acabámos de referir, seria destituída de suporte legal, já que o direito fundamental da autonomia das autarquias locais não é compatível com tal restrição. Independentemente de estar ou não em causa a referida restrição, sendo aquelas fixadas por lei, a respectiva transferência deveria ter sido autorizada por um acto normativo de valor igual ou superior àquele – o que não aconteceu – sob pena de nulidade (cfr. art.133º, nº 2, alínea a) do CPA).

No caso de consistir na simples incumbência, por parte do município à fundação, da satisfação duma parcela concreta das suas atribuições, em que aquele não se despojasse dos fins a seu cargo, constituiria uma duplicação não necessária, nem conveniente, à prossecução dos interesses públicos, a qual não seria, pois, admissível no nosso sistema jurídico (cfr. art. 160º do Cód. Civil).

9. A “ FNE - Fundação Nova Europa (Universidade da Beira Interior)” – caracterização fáctica

A “FNE - Fundação Nova Europa (Universidade da Beira Interior)” é uma fundação de direito privado, instituída por escritura pública no Cartório Notarial da Covilhã em 26.11.93, pela Universidade da Beira Interior, representada pelo seu reitor e Presidente do Conselho Administrativo.

Tem as seguintes finalidades:

- a contribuição para a coesão económica e social do nosso país e em especial da Beira Interior na Comunidade Europeia;
- a divulgação das potencialidades culturais e científicas e valorização do património artístico, cultural e social da Beira Interior, no nosso País, na Comunidade Europeia e no mundo, com especial incidência nos países de língua portuguesa;
- o apoio à Universidade da Beira Interior na promoção e desenvolvimento cultural, científico, tecnológico, social e económico do nosso país (cfr. art. 3º dos estatutos).

E, entre outros, os seguintes meios de acção (objecto):

- organizar e apoiar seminários, colóquios, conferências e debates;
- editar livros e revistas, folhetos ou vídeos;
- conceder prémios e bolsas de estudo;
- apoiar acções de formação e cursos de pós-graduação;
- organizar concursos relacionados com o património da Beira Interior;
- colocar à disposição da Universidade da Beira Interior os recursos materiais e humanos de que esta necessite (cfr. art.4º dos estatutos).

O respectivo património inicial é de Esc: 20 000 000\$00 (vinte milhões de escudos), atribuídos pela Universidade da Beira Interior em duas prestações de igual montante, realizadas durante o ano de 1993 (cfr. art.5º dos estatutos).

O património em apreço será ainda constituído pelas heranças e legados provenientes de entidades públicas ou privadas e que sejam aceites pela fundação (cfr. art. 6º dos estatutos).

As receitas são provenientes:

- a) dos rendimentos de bens próprios;
- b) do produto da venda de bens e prestação de serviços;
- c) de quaisquer outros proventos e subsídios (cfr. art. 6º dos estatutos).

Tem por órgãos:

- a) O Conselho de Fundadores, cujo presidente é o reitor da universidade, é ainda composto pelo vice-reitor da universidade, por dois professores escolhidos pelo reitor, por três professores e cinco personalidades escolhidas pelo senado universitário, pelo presidente da associação de alunos da universidade, pelo presidente da associação académica e por um elemento eleito pelos restantes membros do Conselho (cfr. art.9º dos estatutos);
- b) A Direcção é constituída por três membros, um dos quais será o presidente, e é eleita pelo Conselho de Fundadores (cfr. art.16º dos estatutos);
- c) O Conselho Fiscal é composto por três membros, um dos quais será presidente, o outro revisor oficial de contas e o outro vogal; é eleito pelo Conselho de Fundadores (cfr. art.17º dos estatutos).

10. Análise jurídica da “FNE – Fundação Nova Europa (Universidade da Beira Interior)”

Em nossa opinião, a FNE reúne os dois elementos essenciais à existência de uma fundação, que estão na base do respectivo reconhecimento: fim de interesse social (as respectivas finalidades reconduzem-se basicamente às de qualquer universidade, designadamente a da Beira Interior – cfr. art. 1º, nº 2, da Lei nº 108/88 e art. 1º, nº 2, do DL nº 319-B/88, de 13 de Setembro) e património suficiente para a prossecução do mesmo (cfr. arts 186º e 188º do Cód. Civil).

Quanto ao objecto da fundação em apreço, coincide parcialmente com o de qualquer universidade (designadamente da universidade da Beira Interior) – cfr. designadamente, os arts. 9º, nº 3, alínea f) (competência do conselho pedagógico), 27º, nº 2, alínea f) (receitas próprias da UBI), do DL nº 319-B/88, para além do disposto nos arts 6º e 7º (autonomia científica e pedagógica) da Lei nº 108/88.

Não há notícia de terem sido realizados os procedimentos necessários a um contrato de concessão, não há lei que permita uma situação de delegação de poderes, nem se reúnem os requisitos da substituição, pelo que, a terem sido realizados, estes actos são nulos (cfr. arts 29º e 133º do CPA). Pensamos, pois, estar fora de tal tipo de transferências transi-tórias.

Tratando-se de uma transferência de atribuições e de competência que extravase as que acabámos de referir, seria destituída de suporte legal, já que o direito fundamental da autonomia universitária não é compatível com tal restrição.

Independentemente de na hipotética transferência de atribuições ou de competência mencionada estar em causa uma restrição a um direito fundamental, sendo aquelas fixadas pela lei, qualquer alteração das mesmas – como seja a transferência em análise – deveria sempre efectuar-se ao abrigo de acto normativo (de valor igual ou superior àquele) – o que não aconteceu - sob pena de nulidade (cfr. art. 133º, nº 2, alínea a) do CPA).

No caso de consistir na simples incumbência por parte da UBI à FNE, da satisfação dum parcela concreta das suas atribuições ou da realização de eventos da competência dos seus órgãos, em que aquela não se despojasse dos fins a seu cargo ou dos poderes que a lei lhe conferiu, constituiria uma duplicação não necessária, nem conveniente, à prossecução dos interesses públicos, a qual não seria pois admissível no nosso sistema jurídico (cfr. art. 160º do Cód. Civil).

III

Acerca das sociedades de capitais públicos municipais e universitárias

11. Da possibilidade legal de os municípios e as universidades criarem sociedades de capitais públicos

Nesta sede, em termos semelhantes aos que ficaram expostos a propósito da possibilidade legal de instituição de fundações pelas autarquias locais, assim como pelas universidades, teceremos algumas considerações acerca dessa possibilidade, no que respeita à criação de sociedades de capitais públicos por tais entidades, já que, embora a questão não nos tenha sido directamente colocada, pode, de algum modo, contribuir para o esclarecimento das matérias ora em análise.

Quanto à possibilidade legal de os municípios criarem sociedades de capitais públicos, saliente-se que a CRP não se pronuncia expressamen-

te sobre tal, limitando-se a prever no respectivo art.165º, nº 1, alínea u), no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República.⁷⁷, que:

“É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

u) Bases gerais do estatuto das empresas públicas e das fundações;”

No que respeita à lei ordinária, a Lei nº 169/99 (Competências e Regime de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias) confia expressamente poderes à assembleia municipal para **“autorizar o município, nos termos da lei, a criar empresas públicas municipais (...) assim como a criar e participar em empresas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos e em empresas privadas de âmbito municipal que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios, fixando as condições gerais”** dessas participações (cfr. art. 53º, nº 2, alíneas l) e m)), sob proposta ou pedido de autorização camarário (cfr. art. 64º, nº 6, alínea a)).⁷⁸.

Para além da competência municipal para criação ou participação em empresas municipais, a Lei nº 159/99 (Lei-Quadro de Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais) refere ainda expressamente a competência municipal para criação ou participação em empresas intermunicipais (cfr. art. 28º, nº 1, alínea a)).

A referida competência municipal para criação ou participação em empresas municipais e intermunicipais constava já da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto (Lei-Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais) (cfr. art. 1º). O art.4º desta determina que a criação das empresas municipais compete à assembleia municipal sob proposta camarária⁷⁹ e que a criação das empresas intermunicipais compete à assem-

⁷⁷ Vide nossa nota 44.

⁷⁸ Vejam-se as normas contidas no art.48º, nº1, alínea o), da Lei nº 79/77, de 25-10, assim como nos arts.39º, nº 2, alínea g) e 51, nº 3 alínea a), do DL nº100/84, de 29-3, que antecederam estas.

⁷⁹ Saliente-se que o DL nº 100/84 estabelecia que a criação de empresas municipais competia à assembleia municipal sob proposta ou pedido de autorização camarário, enquanto a Lei nº58/98, derrogando esta norma, determinava que a criação de empresas municipais compe-

bleia intermunicipal sob proposta do conselho de administração da associação de municípios, precedida de parecer favorável das assembleias municipais dos municípios integrantes (cfr. alíneas a) e b)).

A propósito da delimitação do objecto e do escopo das aludidas empresas, o art.1º, nº 2, da Lei nº 58/98, estabelece que só podem ser criadas tais empresas “ **para exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público cujo objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições**”, acrescentando o art. 29º (“**Princípios de gestão**”) que a gestão das empresas se deve “**articular**” com “**os objectivos prosseguidos pelas referidas entidades públicas participantes visando a promoção do desenvolvimento local**”⁸⁰.

Acresce que, acerca da fundamentação das propostas de criação dessas empresas, bem como das referentes à participação em empresas desse tipo por parte dos municípios, o nº 3, do art. 4º da Lei nº 58/98, exige que aquelas sejam acompanhadas dos necessários estudos técnicos e económico-financeiros - para além dos projectos de estatutos -, pois, será através destes que os municípios irão demonstrar que observaram o princípio da proporcionalidade, ou seja, que a criação de determinada empresa, ou a participação em causa, é o meio mais adequado e eficaz à prossecução do interesse público.⁸¹

A criação das empresas municipais é precedida de um acto de autoridade previsto no art.4º da Lei nº 58/98, que fixa unilateralmente as condições gerais da participação do município, assim exercendo um controlo administrativo preventivo (cfr. art.53, nº 2, alínea m), da Lei nº 169/99). Para além da deliberação autorizadora da criação, aquela lei exige ainda que as empresas se constituam por escritura pública (cfr. art.5º, nº 1).

Quanto à possibilidade legal de criação de sociedades de capitais públicos por parte de universidades, nem a *Constituição da República Portuguesa*, nem a Lei da Autonomia Universitária a contemplam expressamente, sendo que, atento o princípio da legalidade, vigente em matéria de direito público, não nos parece pois que seja admissível.

tia à assembleia municipal sob proposta camarária, omitindo a referência ao pedido de autorização camarário. Posteriormente, a Lei nº169/99 restabeleceu o regime anterior.

⁸⁰ Anteriormente à entrada em vigor deste diploma legal era defensável o recurso à analogia com o DL nº 260/76, de 8-4 (cfr. João Amorim, ob. cit., págs.34 e segs.).

⁸¹ Neste sentido, confronte-se João Amorim, ob. cit., pág.102 (o qual cita a este propósito Romero Hernandez e Paulo Otero).

12. Da possibilidade legal de o município e de as universidades incumbirem ou transferirem para uma sociedade de capitais públicos, por protocolo, a satisfação duma parcela concreta das suas atribuições, ou a realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos

Procuremos agora apurar se, à face do sistema legal em vigor, é ou não possível a um município, ou a uma universidade, incumbir ou transferir para uma sociedade de capitais públicos, por protocolo, a satisfação duma parcela concreta das suas atribuições, ou a realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos.

O caso dos municípios:

Tratando-se tal incumbência ou transferência de um acto da Administração, deve ser praticado com fundamento no “*bloco de legalidade*”⁸², do qual há que começar por observar a CRP.

O art.164º, alínea n) - artigo que tem por epígrafe “Reserva absoluta de competência legislativa” - determina que:

“É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias:

- n) Criação, extinção e modificação de autarquias locais e respectivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas;”**

Está-se em presença de uma reserva legislativa da Assembleia da República que parece corresponder ao que Gomes Canotilho e Vital Moreira entendem por “*integral*”, não limitada apenas às bases gerais ou ao respectivo regime. Tem um elevado nível de exigência: “*toda a regulamentação legislativa da matéria é reservada*” àquele órgão legislativo (sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas).⁸³

Isto é, enquanto a hipotética transferência de atribuições ou de competência de um município para uma sociedade de capitais públicos integra o regime das autarquias locais, qualquer aspecto destas matérias deveria encontrar fundamento em lei da Assembleia da República.

⁸² Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições de Direito Administrativo*, I, Lisboa, 1994/1995, pág.106.

⁸³ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., págs. 664 e 670.

A propósito da questão da transferência de atribuições de um município para uma sociedade de capitais públicos, chamemos à colação a norma constitucional que determina que as “**atribuições das autarquias locais (...) serão reguladas por lei**” (cfr. art.237º da CRP), já que, em anotação à mesma, os citados professores afirmam que: “(...) se é em princípio livre a ampliação das atribuições autárquicas (condicionada à dotação de correspondentes meios suplementares de financiamento), já a redução da esfera de atribuições estabelecida é em princípio interdita, por atentatória da autonomia adquirida (...)” - nos termos da alínea n) do art. 288º da CRP, a “**autonomia das autarquias locais**” (direito fundamental *extracatólogo* que se subsume ao disposto no art.17º da CRP, gozando da especial força jurídica prevista no art.18º da mesma) constitui um limite material às leis de revisão constitucional – “(...) *salvo adequada justificação à luz dos princípios da necessidade e da proporcionalidade.*”⁸⁴

Em consonância com a proibição de redução das atribuições das autarquias locais que, enquanto atentatória da autonomia destas, resulta da lei fundamental (cfr. art. 288º, alínea n) da CRP), a pesquisa desenvolvida na lei ordinária no sentido da descoberta de suporte para a transferência de atribuições de um município para uma sociedade de capitais públicos mostrou-se infrutífera.

Independentemente de na referida transferência de atribuições estar em causa uma restrição a um direito fundamental, há ainda que chamar a atenção para o seguinte: sendo os interesses prosseguidos pelos municípios fixados pela lei, qualquer alteração dos mesmos – como seja a transferência para outra entidade – deveria sempre efectuar-se ao abrigo de acto normativo (de valor igual ou superior àquele), não podendo ocorrer através de simples protocolos, sob pena de nulidade (cfr. art. 133º, nº 2, alínea a) do CPA).

Quanto à possibilidade de transferência de competência de um município para uma sociedade de capitais públicos, há que colocar a hipótese de estar em causa uma renúncia ou alienação de competência, a qual, como resulta do disposto no art. 29º do CPA (cfr. também art. 133º, nº 1, do CPA) cuja epígrafe é “Irrenunciabilidade e inalienabilidade”, é proibida pelo nosso sistema legal, que comina com a nulidade o acto em causa.

⁸⁴ Cfr. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág.887.

Com efeito, dispõe o citado artigo que:

“A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição.”(nº 1)

“É nulo todo o acto ou contrato que tenha por objecto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins.”(nº 2)

Não se tratando, obviamente, de um caso de substituição (cfr. art. 41º do CPA), vejamos agora se estaremos perante uma delegação de poderes. Acerca desta, o CPA, através das normas contidas no art. 35º, nº 1, cuja epígrafe é “Da delegação de poderes”, estabelece que:

“Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria.”

De facto, o artigo 6º, nº 2, da Lei nº 58/98, determina que: **“as autarquias locais podem delegar poderes - com o necessário *ius imperii*⁸⁵ - respeitantes à prestação de serviços públicos nas empresas por elas constituídas nos termos da presente lei, desde que tal conste expressamente dos estatutos.”**

Assim, o referido artigo permite uma delegação de poderes intersubjectiva, do município em sociedades de capitais públicos⁸⁶, através de menção expressa nos estatutos (e não por simples protocolo) e tendo em conta, naturalmente, o sistema constitucional e legal vigente, designadamente o princípio da especialidade das pessoas colectivas.

⁸⁵ Cfr. art.6º, nº3, da mesma lei.

⁸⁶ “*Note-se que este particular regime de delegação intersubjectiva de competências não apresenta as características do regime geral da delegação de poderes consignado no CPA. Na verdade, face à previsão do nº3 do art.6º, (que obriga os estatutos da empresa a «definir as prerrogativas do pessoal da empresa que exerça funções de autoridade» por delegação dos «poderes respeitantes à prestação de serviços públicos»), faz todo o sentido que tal como a delegação, também o acto inverso de “recuperação” dos poderes delegados (a «revogação» da delegação) tenha que passar pela correspondente alteração estatutária”.* (cfr. João Amorim, ob. cit., pág.71 *in fine*).

Cabe-nos ainda referir que existe a possibilidade de, desde que exista lei autorizadora⁸⁷ da mesma e com as limitações decorrentes do princípio da especialidade das pessoas colectivas para as sociedades em causa, os municípios transferirem, para estas, “atribuições e competências por⁸⁸ contrato de concessão (ao abrigo designadamente da habilitação genérica conferida pela alínea q) do n.º 2, do art. 53.º da Lei n.º 169/99)”,⁸⁹ já que este implica apenas “uma transferência temporária do exercício dos direitos e poderes da pessoa colectiva de direito público necessários à gestão do serviço pelo concessionário”⁹⁰.

Sem prejuízo do disposto em legislação especial, ao contrato de concessão serão naturalmente aplicáveis as normas constantes do art.178.º e segs. do CPA, designadamente sobre poderes da Administração, obrigatoriedade de precedência de concurso público e celebração por escrito.

Quanto à simples incumbência por parte de um município a uma sociedade de capitais públicos, por protocolo, da satisfação duma parcela concreta das suas atribuições ou da realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos, em que a entidade autárquica não se despojasse dos fins a seu cargo ou dos poderes que a lei lhe conferiu, constituiria uma duplicação não necessária, nem conveniente, à prossecução dos interesses públicos, a qual é incompatível com o princípio da especialidade das pessoas colectivas, sendo, pois, inadmissível no nosso sistema jurídico (cfr. art.160.º do Cód. Civil).

O caso das universidades:

Com vista a apurar se, à face do sistema legal em vigor, é ou não possível a uma universidade incumbir ou transferir para uma sociedade de capitais públicos, por protocolo, a satisfação duma parcela concreta das suas atribuições, ou a realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos, há que chamar à colação os argumentos e conclusões expendidos *supra*, a propósito da possibilidade legal de as universidades incumbirem ou transferirem para uma fundação, por protocolo, a

⁸⁷ Vide nossa nota 60.

⁸⁸ Vide nossa nota 61.

⁸⁹ Cfr. João Pacheco de Amorim, *As empresas públicas no direito português, em especial, as empresas municipais*, Almedina, 2000, pág.36.

⁹⁰ Cfr. Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol II, Almedina, Coimbra, 9.ª edição, 1983, pág.1100.

satisfação duma parcela concreta das suas atribuições, ou a realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos, os quais, *mutatis mutandis* são também aplicáveis nesta sede.

Deste modo, à face do sistema legal em vigor, sem prejuízo da admissibilidade legal de determinadas situações transitórias – concessão, delegação de poderes e substituição –, a transferência de atribuições ou de competência constituiria uma restrição inadmissível ao direito fundamental da autonomia universitária.

Independentemente de nas referidas transferências de atribuições ou de competência estar em causa uma restrição a um direito fundamental, sendo os interesses prosseguidos pelas universidades fixados pela lei (ou, na sequência ou em complemento dela, por regulamentos ou estatutos), qualquer alteração dos mesmos – como seja a transferência para outra entidade – deveria sempre efectuar-se ao abrigo de acto normativo (de valor igual ou superior àquele), não podendo ocorrer através de simples protocolos, sob pena de nulidade.

Não existe a possibilidade de transferência de competência de uma universidade para uma sociedade de capitais públicos através da delegação de competências, já que a lei consagrou somente uma possibilidade de delegação intrasubjectiva (entre diversos órgãos da universidade). Assim, a delegação de poderes não constitui suporte adequado à renúncia ou alienação dos poderes em causa na incumbência ou transferência para uma sociedade de capitais públicos, por parte de uma universidade, da realização de certas obras ou eventos da competência dos órgãos desta.

Admitir-se-á a possibilidade de as universidades transferirem atribuições e competências por concessão, já que esta implica apenas “*a transferência temporária do exercício dos direitos e poderes da pessoa colectiva de direito público necessários à gestão do serviço pelo concessionário*”, desde que exista lei autorizadora da mesma⁹¹.

⁹¹ Quanto à simples incumbência por parte de uma universidade a uma sociedade de capitais públicos, por protocolo, da satisfação duma parcela concreta das suas atribuições ou da realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos, em que aquela não se despojasse dos fins a seu cargo ou dos poderes que a lei lhe conferiu, constituiria uma duplicação não necessária, nem conveniente, à prossecução dos interesses públicos, a qual não seria, pois, admissível no nosso sistema jurídico (cfr. art. 160º do Cód. Civil).

13. Regime jurídico das despesas dos municípios e das universidades respeitantes à transferência de fundos para sociedades de capitais públicos

Encontramo-nos no domínio das despesas públicas quando nos debruçamos, numa perspectiva financeira, sobre as transferências de fundos da parte de municípios e de universidades para sociedades de capitais públicos, pelo que, de acordo com o princípio da legalidade, há que consultar, de novo, as normas jurídicas aplicáveis nesta sede que ficaram mencionadas a propósito do regime jurídico das despesas daqueles entes respeitantes ao financiamento de fundações.

Haverá pois que aplicá-las *mutatis mutandis*, sendo que, no que se refere aos municípios, do preceito legal citado acerca da competência da assembleia municipal em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, sob proposta da câmara (cfr. art. 53º, nº 2, da Lei nº 169/99), releva outra parte da alínea l), e não a relativa à criação de fundações, para além de interessar igualmente o disposto na alínea m).

Assim, neste capítulo, há que salientar que a Lei nº 169/99 confia expressamente poderes à assembleia municipal para **“autorizar o município, nos termos da lei, a criar empresas públicas municipais (...) assim como a criar e participar em empresas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos e em empresas privadas de âmbito municipal que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios, fixando as condições gerais”** dessas participações (cfr. art.53º, nº 2, alíneas l) e m)), sob proposta ou pedido de autorização camarário (cfr. art. 64º, nº 6, alínea a)).

Levando em linha de conta o que ficou exposto, apuramos que a opção pela realização de transferências de fundos da parte do município para as sociedades em causa compete à câmara municipal, devendo estar adequadamente prevista nos instrumentos de planeamento municipais e as correspondentes despesas cumprirem os necessários requisitos, designadamente de legalidade, inscrição no orçamento e cabimento, sob pena de nulidade das deliberações subjacentes com os consequentes efeitos.

A execução da mencionada opção cabe à câmara municipal, devendo constar do relatório de actividades e dos documentos de prestação de

contas, os quais serão objecto de controlo interno *a posteriori* por parte da assembleia municipal e ainda de controlo externo *a posteriori* por parte do Tribunal de Contas, para além do controlo de legalidade que deve ser exercido pelo órgão de tutela.

No que toca às universidades, a opção pela realização de protocolos integrando transferências de fundos da parte da universidade para as sociedades em causa é da competência do conselho administrativo, com a superintendência do reitor, devendo estar adequadamente prevista no orçamento, nos instrumentos de gestão previsional e nos documentos de prestação de contas e as correspondentes despesas cumprir os necessários requisitos, designadamente de legalidade, inscrição no orçamento e cabimento, sob pena de invalidade da deliberação subjacente com os consequentes efeitos (cfr. art. 133º a 137º do CPA).

A execução da mencionada opção cabe ao conselho administrativo sendo objecto de controlo interno *a posteriori* através de auditorias e ainda de controlo externo *a posteriori* por parte do Tribunal de Contas, para além do controlo de legalidade que deve ser exercido pelo órgão de tutela.

Note-se que a realização das despesas em causa na celebração de protocolos, integrando transferências de fundos da parte de municípios ou de universidades para tais sociedades, poderá caber no âmbito de aplicação dos regimes da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços (Decreto-Lei nº 197/99), bem como no novo regime de empreitadas de obras públicas (Decreto-Lei nº 59/99), na medida em que o objecto de tais protocolos seja a locação, a aquisição de bens ou serviços ou a realização de uma obra.

O acto integrante de transferências de fundos da parte daqueles entes para tais sociedades poderá tratar-se, designadamente, de um contrato bilateral que, no caso de se reunirem os pressupostos previstos no art.182º do CPA, será um contrato de colaboração.⁹² Noutra perspectiva, e no que se refere apenas ao município, poderá, ainda, tratar-se de um contrato-programa previsto no art. 31º da Lei nº 58/98 ou, já no que respeita a este e à universidade, de um contrato regulado pelo art. 21º do DL nº 558/99 (subsidiariamente aplicável em sede de municípios).

⁹² Cfr. Mário Esteves de Oliveira e outros, ob. cit., pág.813.

Em última análise, a classificação deverá decorrer da observação de cada caso em concreto, tendo em atenção o princípio da especialidade.⁹³

A finalizar e para além da referência que ficou feita à prestação de contas, note-se que o que ficou dito, a propósito do regime da despesa relativo às transferências de fundos de municípios e universidades para fundações, acerca do controlo externo a exercer pelo Tribunal de Contas face a estes dois entes, é também aplicável nesta sede.⁹⁴

IV

Conclusões

Quanto à possibilidade legal de os municípios, ou de as universidades, incumbirem ou transferirem para uma fundação, ou para uma sociedade de capitais públicos, por protocolo, a satisfação dumha parcela concreta das suas atribuições, ou a realização de obras ou eventos da competência dos seus órgãos

- Não é possível a transferência a título definitivo por parte de um município, ou de uma universidade, para uma fundação, ou para uma sociedade de capitais públicos, por protocolo, da satisfação dumha parcela concreta das suas atribuições, na medida em que:
 - em relação ao município, violaria a proibição de redução das atribuições das autarquias locais que, enquanto atentatória da autonomia destas, resulta da lei fundamental [cfr. art. 288º, alínea n) da CRP] e,
 - em relação à universidade, constituiria uma restrição ao direito fundamental da autonomia universitária [cfr. art.76º da CRP] inadmissível face à nossa lei constitucional.

⁹³ Vide nossa nota 75.

⁹⁴ Os actos de criação e de participação em sociedades de capitais públicos são considerados aquisições patrimoniais que implicam despesa, pelo que se incluem entre as figuras jurídicas acolhidas pela norma prevista no art. 46º da Lei nº 98/97, cuja documentação deve ser remetida a este órgão de soberania para efeitos de fiscalização prévia (cfr. também arts. 47º e 48º da Lei nº 98/97).

- Sendo os interesses prosseguidos pelos municípios e pelas universidades fixados pela lei, qualquer alteração dos mesmos – como seja a transferência a título transitório para uma fundação ou para uma sociedade de capitais públicos – deveria sempre efectuar-se ao abrigo de acto normativo (de valor igual ou superior àquele), não podendo ocorrer através de simples protocolos, sob pena de nulidade (cfr. art.133º, nº 2, alínea a) do CPA).
- À face da lei em vigor, a delegação de poderes não constitui suporte adequado à transferência por simples protocolo para uma fundação, por parte de um município ou de uma universidade, assim como para uma sociedade de capitais públicos por parte daquela, da realização de certas obras ou eventos da competência dos respectivos órgãos, a qual constituiria pois uma renúncia ou alienação de poderes não permitida (cfr. art.29º do CPA).
- Relativamente ao município, o artigo 6º, nº 2, da Lei nº 58/98, permite uma delegação de poderes por parte deste em sociedades de capitais públicos, através de menção expressa nos estatutos (e não por simples protocolo) e tendo em conta o princípio da especialidade das pessoas colectivas.
- Há a possibilidade de, com as limitações decorrentes do princípio da especialidade das pessoas colectivas e desde que exista lei autorizadora da mesma, os municípios e as universidades transferirem atribuições e competências para as fundações e sociedades de capitais públicos em análise por concessão, já que esta implica apenas uma transferência temporária do exercício dos direitos e poderes da pessoa colectiva de direito público necessários à gestão do serviço pelo concessionário.

Quanto ao regime jurídico das despesas de municípios e universidades respeitantes à transferência de fundos para fundações e sociedades de capitais públicos

- A realização das despesas, em causa na celebração de protocolos integrando transferências de fundos da parte de municípios e universidades para as fundações e sociedades de capitais públicos em análise, poderá caber no âmbito de aplicação dos regimes da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e

serviços, e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços (Decreto-Lei nº 197/99), bem como no novo regime de empreitadas de obras públicas (Decreto-Lei nº 59/99), na medida em que o objecto de tais protocolos seja a locação, a aquisição de bens ou serviços ou a realização de uma obra.

- As transferências de fundos por parte de tais entes para as fundações e sociedades de capitais públicos em análise são actos geradores de despesa para entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas (cfr. art. 2º, nº 1, respectivamente, alíneas a) e c) da Lei nº 98/97) e, na medida em que o respectivo objecto, formalizado em documento escrito, seja a realização de uma obra ou a aquisição de bens ou serviços ou qualquer aquisição patrimonial que implique despesa, incluem-se entre as figuras jurídicas elencadas pelo texto do art. 46º da Lei nº 98/97.
- A opção pela realização de protocolos, integrando as referidas transferências de fundos para as fundações e para as sociedades de capitais públicos em causa compete, respectivamente, à câmara municipal e ao conselho administrativo com a superintendência do reitor, devendo estar adequadamente prevista nos instrumentos de planeamento e as correspondentes despesas cumprir os necessários requisitos, designadamente de legalidade, inscrição no orçamento e cabimento, sob pena de nulidade da deliberação subjacente com os consequentes efeitos.

A execução da mencionada opção no que toca aos municípios cabe à câmara municipal, enquanto no que se refere às universidades cabe ao conselho administrativo, devendo constar do relatório de actividades e dos documentos de prestação de contas, os quais serão objecto de controlo interno e ainda de controlo por parte do Tribunal de Contas, para além do controlo de legalidade que deve ser exercido pelo órgão de tutela.

(cfr., quanto aos municípios, art.53º, nº 1, alíneas c) e e), nº 2, alíneas b), c) e l), nº 3, alínea a) e art. 64º, nº 1, alíneas bb) e p), nº 2, alíneas d) e e), assim como art.95º, nº 2 alínea b) da LAL)

(cfr., quanto às universidades, os arts.20º e 26º da Lei nº 108/88)

Lisboa, 22 de Fevereiro de 2001.

DOCUMENTOS

**8ª REUNIÃO DO CONSELHO COORDENADOR
DO SISTEMA NACIONAL DE CONTROLO INTERNO
DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO (SCI)***

⁸⁰ Intervenção de Sua Excelência o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Alfredo José de Sousa – Edifício do Ministério das Finanças

1. Antes de mais, os meus sinceros agradecimentos ao Senhor Inspector-Geral de Finanças, como Presidente do Conselho Coordenador, pela oportunidade que me é dada de expor a perspectiva do TC sobre a importância e alcance do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

Desde a sua criação e instalação que o TC tem acompanhado, com o maior interesse, o seu funcionamento. Não porque seja observador, através do seu representante, nas reuniões do respectivo Conselho Coordenador, mas, sobretudo, porque na sequência do que expressamente dispõe o n.º 3 do art.º 11.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto o TC deve estar profundamente empenhado em contribuir para a instituição de um mais amplo e eficaz Sistema de Controlo Nacional das Finanças Públicas, em que o controlo interno desempenha um lugar de relevo.

Os objectivos do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), instituído pelo D.L. n.º 166/98, de 25 de Junho, são basicamente:

- a) evitar – designadamente através da elaboração do Parecer sobre os planos sectoriais de actividade - lacunas e sobreposições que se traduzem em perda de sinergias e em desperdício de recursos; e
- b) potenciar a intervenção de cada componente do sistema num regime de complementaridade das respectivas intervenções.

Se esta articulação e complementaridade entre os parceiros do SCI é fundamental, também se torna indispensável a articulação e a complementaridade entre o SCI e o TC. Isto, sem prejuízo da especificidade e independência de cada uma destas estruturas do controlo financeiro.

O controlo interno e externo devem, pois, completar-se no quadro de uma interacção legalmente consagrada a fim de promover a racionalidade económica, de maximizar a respectiva intervenção e de permitir trazer valor acrescentado à tutela dos interesses financeiros públicos.

2. A nosso ver a articulação dos órgãos de controlo interno entre si e de todos com o TC passa, antes de mais, pela harmonização dos respectivos programas de fiscalização.

Esta harmonização deve situar-se a 3 níveis:

- a articulação das datas de realização das missões de controlo com a preocupação de evitar sempre que possível a sobreposição de acções numa mesma entidade ;
- a articulação ao nível dos resultados de auditoria, no sentido de viabilizar o aproveitamento recíproco do produto final das acções levadas a cabo por todos os órgãos de controlo;
- a articulação ao nível do objecto e âmbito das auditorias a realizar, de modo a, numa perspectiva global e integrada, criar sinergias e uma maior racionalização e rentabilização dos recursos afectos à função de controlo.

Na perspectiva do TC, quanto ao primeiro nível - harmonização da calendarização das acções, torna-se necessário um conhecimento atempado dos programas de fiscalização dos vários órgãos de controlo. Desde há alguns anos a esta parte que o TC recebe de alguns destes órgãos os respectivos programas de actividades. Apesar dessa recepção ser por vezes tardia, o TC tem sido flexível no sentido da alteração do seu próprio programa em situações de sobreposição de acções de fiscalização numa mesma entidade.

Seria, pois, de toda a conveniência que os procedimentos para harmonização dos planos de actividades de controlo interno fossem iniciados ainda na fase de projecto e que tais programas fossem estabelecidos antes do início do ano a que respeitam.

Os programas de fiscalização do TC são aprovados até 15/12 de cada ano, logo a eventual harmonização daqueles com estes seria desejável que ocorresse antes desta data.

Só a remessa ao TC, em tempo útil, dos programas de actividade anuais dos órgãos de controlo interno dá sentido ao dever que lhes é cometido pelo artº 12º da Lei nº 98/97.

Cabe referir que o Programa Anual de Actividades para 2000 do Conselho Coordenador que foi recebido pelo TC em Dezembro de 1999, continha apenas a síntese das actividades de 4 organismos.

Afigura-se-nos, pois, ser esta uma área prioritária da actuação do Conselho Coordenador do SCI, que certamente os Senhores Ministros da tutela não deixarão de caucionar.

3. Relativamente ao segundo nível de articulação que referi atrás, o TC congratula-se por terem sido já dados alguns passos importantes e decisivos no sentido de um maior aproveitamento dos resultados do trabalho levado a cabo por algumas instâncias de controlo interno.

Com efeito, o TC recebe anualmente um número significativo de relatórios de órgãos de controlo interno. Para dar uma ideia desse universo, no ano de 1998 foram recebidos 209 relatórios, em 1999 - 143 e no corrente ano foram até à data recebidos 126.

Embora não sejam aparentes as razões da diminuição progressiva do número global de relatórios de auditoria recebidos, a verdade é que eles constituem contributos de grande valia para a actividade do Tribunal.

Os relatórios provenientes da IGF e da IGAT representaram em 1998 – cerca de 88% dos relatórios enviados ao TC, em 1999 – 83% e em 2000 representam cerca de 80%.

Por isso, em Maio do ano transacto reuni-me com os Senhores Inspectores-Gerais de Finanças e da Administração do Território com o objectivo de reforçar a articulação entre os respectivos serviços de controlo e o TC, no sentido de este poder tirar o máximo de aproveitamento do resultado do trabalho realizado pelos mesmos.

Neste encontro fiz sentir a necessidade de o TC receber informação que lhe permita desempenhar as funções jurisdicionais que lhe estão cometidas e desencadear acções fundamentadas directamente nos resultados dos respectivos controlos.

Foram especificados os aspectos que o TC desejaria que fossem observados nos relatórios que lhe são enviados, bem como os elementos que os deveria acompanhar, entre os quais se destaca a documentação probatória suficiente. Na verdade, esta documentação constitui peça indispensável para efeitos de efectivação de responsabilidades financeiras, cujo impulso processual é da competência do Ministério Público junto da 3ª Secção do TC à qual compete o respectivo julgamento.

Os Senhores Inspectores Gerais, imbuídos do melhor espírito de colaboração, disponibilizaram-se de imediato para tomar as medidas internas adequadas para que os relatórios de auditoria, com matéria relevante, se ajustassem às necessidades do Tribunal.

O resultado de tais medidas é hoje visível nos relatórios que chegam ao TC, os quais denotam a preocupação e o esforço dos Inspectores no sentido de corresponder às necessidades do TC (vide documentação anexa).

4. Um salto qualitativo de maior alcance poderá ser dado quando houver condições para concretizar a articulação do tipo do 3º nível que citei atrás.

Essa articulação passará por uma colaboração activa dos órgãos de controlo interno com o TC.

Com efeito, a lei prevê expressamente – artº 12º nº2 al. c) da Lei nº 98/97 - a possibilidade de, a solicitação do Tribunal, os órgãos de controlo interno realizarem acções de acompanhamento da execução orçamental e da gestão das entidades sujeitas à sua jurisdição.

A consensualização de tais acções há-de, além do mais, passar pela articulação do 1º nível ou seja pela harmonização dos respectivos programas.

5. No propósito de contribuir decididamente para um sistema de controlo nacional das finanças públicas, quero manifestar a disponibilidade, enquanto Presidente do TC, para estabelecer com o SCI uma plataforma de entendimento visando no curto prazo:

- a) trocar, em tempo útil, informação sobre os respectivos planos de controlo para o ano seguinte, em termos de áreas e/ou organismos a auditar ;

- b) o acesso recíproco às bases de dados relativas a legislação, jurisprudência, doutrina, relatórios de auditoria, pareceres e toda a informação de interesse para a actividade de controlo financeiro ;

- c) participação dos técnicos nas respectivas acções de formação, articulando também tempestivamente os correspondentes programas anuais.

Neste particular, manifesto todo o interesse do Tribunal de Contas em apoiar a criação de um Centro de Formação e Qualificação de Auditores Públicos, ideia aflowerada já no Livro Branco do SCI, que sirva não só as necessidades dos órgãos de controlo interno mas também as do Tribunal de Contas. Disponibilizo-me, desde já, para qualquer iniciativa conducente à concretização dessa ideia que redundará, certamente, em ganhos de eficiência.

6. Por último, gostaria, neste momento, de expressar os meus votos de que seja consolidada a colaboração e a articulação entre os órgãos que inte-

gram o SCI e o TC, como partes que são de um todo - que é o Sistema de Controlo Nacional.

Aproveito para solicitar o empenhamento dos Senhores Ministros, aqui presentes, para que essa colaboração e articulação sejam possíveis de atingir com a brevidade possível.

Se a função de controlo é contribuir para a economia, eficácia e eficiência da gestão financeira do Estado, torna-se indispensável, antes de tudo, que o próprio sistema de controlo nacional se organize com observância de idênticos parâmetros de economia, eficácia e eficiência.

Muito Obrigado.

CONTROLO DA QUALIDADE DA DESPESA PÚBLICA¹

¹ Palavras proferidas por Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Contas Dr Alfredo José de Sousa no Encontro sobre a Qualidade da Despesa Pública – Recinto Expo – 25 de Junho de 2001 – Organizado pelo Conselho Coordenador do Controlo Interno.

Antes de tudo quero felicitar o Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado por esta interessante e oportuna iniciativa.

Porque o Tribunal de Contas tem assento como observador naquele Conselho e porque na reunião de Janeiro último, em que estive presente, manifestei a minha disponibilidade para participar nesta Conferência, venho apresentar a minha contribuição para o debate deste tema.

Não é, pois, por razões de conjuntura política !

1. O Estado, mesmo na concepção minimalista liberal, é a sociedade politicamente organizada tendo em vista a satisfação das necessidades comuns.

A sua actividade de organização e funcionamento bem como de produção de bens e serviços releva antes de tudo da actividade financeira.

A despesa pública, motor dessa actividade, é realizada com as receitas públicas ou seja **com os dinheiros dos cidadãos contribuintes**, com os tributos.

Esta deve ser pois a primeira linha de força em qualquer abordagem a **qualidade da despesa pública**.

Mas, o Estado democrático, mais do que ser o regime de exercício do poder em nome do povo e para o povo, é sobretudo o regime do controlo do exercício desse poder.

Antes de tudo, o controlo do povo pelo voto que há-de determinar a composição dos órgãos do poder.

Desde logo, o controlo dos Parlamentos, representantes dessa realidade complexa que é o Povo.

Parlamentos, cuja tarefa fundamental é determinar **através do Orçamento** quanto é que os cidadãos vão contribuir anualmente para a realização das despesas públicas.

2. Esta será a segunda linha de força a considerar em qualquer abordagem da qualidade da despesa pública - A **qualidade do Orçamento do Estado**.

E essa qualidade depende, desde logo, da Assembleia da República e do processo da elaboração do OE.

Em Portugal, tradicionalmente, cada orçamento do Estado tem vindo a ser elaborado e aprovado com base no orçamento do ano anterior, constituindo como que uma revisão desse orçamento.

É aquilo que Sousa Franco designa por “*orçamento cumulativo burocrático*”.

Em 1977, nos Estados Unidos, o Presidente Carter introduziu o orçamento de base-zero (zero base budgeting - Z.B.B.) como meio de controlar o crescimento injustificado das despesas, e de expurgar a rotina das despesas inúteis.

Diz-nos a experiência que no final de cada exercício é generalizada a prática dos serviços e organismos de esgotar todas as dotações orçamentais na aquisição de bens e serviços, por vezes desnecessárias, para que as dotações do ano seguinte não sejam cortadas pela autoridade orçamental.

Afigura-se-nos, pois, saudável, para as finanças públicas que, com regularidade, por exemplo de 3 em 3 anos, o Governo e a Assembleia da República elaborem e aprovevem o OE após uma avaliação da oportunidade e da utilidade das despesas públicas, **como se não tivessem existido no ano anterior.**

O imperativo constitucional, de ter “*em conta as obrigações decorrentes da lei ou de contrato*” na elaboração do OE poderá todavia ser constringedor na adopção de tal prática salutar.

3. Outro exercício que pode contribuir decisivamente para a qualidade da despesa pública é a **estruturação do OE por programas.**

A CRP e a LEOE permitem que o orçamento das despesas possa ser apresentado por programas, os quais deverão conter a definição dos objectivos fundamentais a prosseguir e a quantificação dos meios necessários para o efeito.

A estruturação do orçamento das despesas por programas permite, desde logo, a avaliação da sua concepção em termos de economia, eficiência e eficácia e até a sua eventual correcção.

A avaliação da sua execução física, financeira, dos seus resultados e dos seus efeitos, *maxime* os sociais, permite confrontar os benefícios directos e indirectos com a respectiva despesa pública implicada.

A qualidade da despesa pública passa, assim, também pela **qualidade da estruturação do respectivo orçamento**.

Na prática, porém, os sucessivos OE não têm utilizado esta possibilidade, com grande prejuízo para a transparência e eficácia da despesa pública, e logo, para a sua desejável qualidade.

A esperança numa alteração radical do sistema, com vista a alcançar tais objectivos, está nos vários projectos da nova Lei de Enquadramento Orçamental, cuja aprovação pela Assembleia da República urge.

Quer a proposta do Governo quer os projectos do PSD e BE contemplam o incremento da estruturação do orçamento das despesas por programas, para além do PIDDAC.

Prenúncio desta saudável mudança é a inclusão no OE/2001 dum programa relativo à cooperação externa de Portugal (mapa XII).

Todavia nem o PIDDAC tem retirado todas as virtualidades da orçamentação por programas. Foi o que se constatou na auditoria de sistemas no âmbito do planeamento e do acompanhamento do PIDDAC, levada a cabo pelo Tribunal em 1999.

Eis algumas das conclusões dessa auditoria:

1. O PIDDAC não apresenta de forma expressa a estratégia seguida, contrariamente ao QCA e ao PDR.
2. Ausência de uma estrutura para reflexão sobre as opções de futuro, de modo articulado com o nível regional e sectorial. Articulação essa que deveria constituir a base das opções do Governo a validar pela AR
3. Os planos nacionais, os planos de investimento sectorial e os planos de actividade anuais não evidenciam a ligação ao PIDDAC
4. As estruturas sectoriais de planeamento e acompanhamento do PIDDAC (sediadas nas secretarias-gerais), não se revelaram adequadas às necessidades de um efectivo planeamento e acompanhamento dos programas.

5. O Departamento de Prospectiva e Planeamento não possui mecanismos para verificar, em tempo útil, os indicadores de acompanhamento físico.
 6. O Estado não se vincula a executar a programação e não se responsabiliza pelo cumprimento da calendarização dos programas plurianuais. Esta situação retira ao PIDDAC o carácter de uma programação financeira.
4. Mas a qualidade da despesa pública passa também, decididamente, pelo **controlo da sua execução e a avaliação dos seus resultados**.

E aqui têm papel preponderante, de cúpula, a **Assembleia da República e o Tribunal de Contas**, por imperativo constitucional.

Papel que não pode confinar-se à apreciação e aprovação da Conta Geral do Estado que, infelizmente, de direito e de facto, só pode ter lugar no segundo ano posterior à execução do orçamento a que respeita.

Essa fiscalização pela Assembleia da República, para ser eficaz, terá que ser feita **ao longo do ano** em que o orçamento é executado.

Para isso é que o Governo está obrigado a apresentar balanços periódicos relativos à execução orçamental e informações concernentes à dívida Pública.

Paralelamente, a Lei nº 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC) também comete ao Tribunal de Contas o encargo da fiscalização da **execução do OE, ao longo do ano**, elaborando relatórios intercalares a remeter à Assembleia da República.

Assembleia da República “*com quem o Tribunal e os seus serviços de apoio poderão acordar os procedimentos necessários para a coordenação das respectivas competências constitucionais de fiscalização da execução orçamental*” (artº 36º nº 2 daquela lei).

Mas, para que o TC exerça este encargo legal e constitucional torna-se indispensável, além de tudo, o **acesso em tempo real a toda a informação** do Ministério das Finanças **sobre a execução da despesa pública** (e da receita também).

É uma pretensão que o Tribunal de Contas vem insistentemente reclamando àquele Ministério ao longo da última década, e que foi iniciada e insistida pelo seu anterior Presidente.

Todavia, sem alcançar resultados satisfatórios, quer por incapacidade de resposta dos vários sistemas de informação dos departamentos responsáveis pela execução orçamental no Ministério das Finanças, quer por falta de vontade política.

Por outro lado, torna-se urgente a implementação completa do novo Regime da Administração Financeira do Estado que já vem de 1992, do novo Regime de Tesouraria do Estado estabelecido em 1999, e sobretudo a articulação eficiente da informação produzida pela Direcção-Geral do Orçamento, pela Direcção-Geral do Tesouro e pelo Instituto de Informática sobre a execução orçamental.

Credibilizando a informação sobre a execução da despesa pública, contribui-se decisivamente para a sua qualidade e transparência.

Nesta matéria merece o maior aplauso a proposta do Senhor Deputado João Cravinho pendente ainda na Assembleia da República, no sentido da constituição de uma Comissão parlamentar de acompanhamento da execução orçamental.

De resto, à semelhança do que acontece no Parlamento Europeu com a poderosa “Comissão de controlo orçamental”.

5. Mas a qualidade da despesa pública passa também pela racional e eficiente **organização, funcionamento e distribuição geográfica dos organismos e serviços da Administração Pública.**

Há inúmeros serviços e organismos concentrados nas grandes áreas metropolitanas, com atribuições e competências sobrepostas. É consensual que se assiste a uma proliferação de institutos públicos, fundações, associações públicas e outras entidades constituídas à custa de dinheiros públicos.

Tanto na Administração Pública Central, como até, e com excessos já visíveis, na Administração Local.

As mais das vezes só para fugir à rigidez da contabilidade pública e do regime salarial do funcionalismo público.

Em termos de reorganização da Administração Pública há que rentabilizar as grandes despesas públicas efectuadas com as novas tecnologias de informação.

Às grandes despesas na aquisição de bens e serviços informáticos feitas ao longo dos últimos exercícios (entre 1997 e 1999 cresceram 80,8%, contando com os FSA) deveria ter correspondido se não a diminuição das despesas correntes de pessoal e aquisição de serviços (com um crescimento no mesmo período de 18,3%), pelo menos o não crescimento real dos recursos humanos.

A este propósito, há que repensar profundamente a política de recrutamento de recursos humanos – o pessoal dos quadros onera não só o orçamento presente como os orçamentos futuros – limitando a vitalidade aos quadros que garantam o funcionamento da Administração Pública (é o caso da Alemanha) e recorrendo aos contratos de trabalho e ao “*outsourcing*” para a satisfação das necessidades normais ou especializadas dos organismos e serviços.

Estas e outras questões, também se perfilam como directrizes das linhas de orientação estratégica que hão-de enformar o Plano Trienal (2002/4) da actividade de fiscalização financeira do Tribunal de Contas.

6. A qualidade da despesa pública também passa pela análise do seu **crescimento**, em termos absolutos e relativos, nos exercícios precedentes e pela **composição do défice** orçamental que tanto tem ocupado politicamente o tempo que estamos a viver.

A este respeito não posso deixar de subscrever as interrogações do ex-Ministro das Finanças, Dr. Miguel Cadilhe, em artigo publicado na Revista “UPORTO, que com a devida vénia passo a citar :“

O défice é fruto de quê? De menos impostos? Quais? De mais despesas? Quais? De ambos, como estabilizadores automáticos? É fruto de alguma grande reforma? Por exemplo de uma reforma fiscal? Ou de uma reforma administrativa? Ou de uma reforma do sistema de justiça? Ou de uma reforma educativa? É fruto de investimentos em infra-

estruturas? Ou é excesso de gastos correntes? Subiram as taxas de juro da dívida pública? São gastos extraordinários em imponente exposição das grandezas nacionais? É um défice corrente? É um défice corrente “primário”? ou é um défice de investimento? É um défice anticíclico? Ou é um défice persistente, acíclico? É um défice em crescendo? Ou em decrescendo? É um défice de verdade?

Há desorçamentação de despesa? Há omissão de subsídios de funcionamento às empresas de serviços públicos? Há despesas levadas directamente, em bypass, à dívida pública? Há inclusão, como correntes, de receitas patrimoniais não recorrentes? Há deslizamento de pagamentos para anos seguintes? Há operações de leasing, project finance, e similares? Que perímetro público está a ser analisado? É só a Administração Central? Ou é o SPA (Sector Público Administrativo)? Ou é o Sector Público Alargado (administrativo e empresarial)? O défice e as contas têm sido validados pelo Tribunal de Contas? E o Parlamento, exerce ele devidamente o controlo ex ante e ex post das finanças públicas?”

Pelas respostas a estas questões passa também a avaliação da qualidade de despesa pública.

7. Abordadas que estão as macro – coordenadas da qualidade da despesa pública não poderemos passar ao lado das suas micro condicionantes.

É que a qualidade da despesa pública implica a **legalidade formal dos procedimentos da sua decisão**, a apreciação do **seu mérito** pelo decisor financeiro, e os mecanismos do seu **controlo**.

Quanto à legalidade por imperativo do artº 22º do Regime da Administração Financeira do Estado, a autorização da despesa está sujeita à verificação dos requisitos de conformidade legal, regularidade financeira, economia, eficiência e eficácia.

Assim, para a realização de despesas públicas, exige-se, em primeiro lugar, a prévia existência de lei que autorize a despesa (conformidade legal), a inscrição orçamental, o correspondente cabimento e a adequada classificação da despesa (regularidade financeira).

Também o artigo 18º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado – estabelece que “as dotações orçamentais constituem o limite máximo a utilizar na realização das despesas. Regra da maior importância pois que constituir o limite máximo não significa ter de gastar a totalidade da dotação.”

Ao exigir-se que a despesa tenha em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente está-se a impor uma **legalidade substancial** que consiste no mérito da decisão.

Este mérito deverá ser assegurado, desde logo, por **uma avaliação ao longo do processo da realização da despesa** como factor corrector da gestão.

Ao sistema de gestão deve, pois, estar associado **um sistema de controlo e avaliação** fiável e eficaz que contribua para a tomada das melhores decisões financeiras.

Em esta ideia é válida para os domínios da gestão pública e da gestão privada.

O domínio da avaliação é estabelecer a relação entre os objectivos fixados e os resultados obtidos (*out put*), ou que se pretende obter (*out come*).

A avaliação pode nomeadamente, questionar a oportunidade de uma decisão, pode contribuir para melhorar o desempenho das estratégias e dos produtos individuais ou ainda para ajustar estratégias, comportamentos ou capacidades individuais ou colectivas.

No discurso de abertura da Conferência de 1997 da *EES - European Evaluation Society* realizada em Estocolmo, o Presidente desta Organização, Prof. Christopher Pollitt, salientou a importância da *avaliação* e a necessidade do seu incremento para fazer face às exigências actuais da Sociedade, representando um poderoso instrumento de apoio à decisão e permitindo uma maior clarificação das prioridades na gestão.

Neste domínio, assume especial relevância a avaliação ex-ante do impacto ambiental dos grandes projectos infra-estruturais. As avaliações,

através de competentes estudos de impacto ambiental, logo na fase inicial da concepção, podem evitar danos irreparáveis.

Há, pois, que promover e consolidar uma cultura de avaliação, mesmo durante o procedimento decisional e ao longo da execução dos programas e projectos.

Com efeito, o controlo administrativo tradicional deu lugar à avaliação, designadamente das dimensões social, económica e ambiental. Para essa mudança contribuiu em grande parte as exigências decorrentes do co-financiamento de programas, projectos e acções pela Comunidade Europeia, de acordo com objectivos pré-definidos e uma abordagem integrada dos vários fundos estruturais e instrumentos financeiros. A descentralização da gestão dos fundos para os Estados-membros obrigou a que ao nível interno fosse assegurada a avaliação do QCA e das várias intervenções operacionais.

8. Mas, é também de relevar o **papel do órgão de controlo externo das finanças públicas** e a sua contribuição para a qualidade das despesas públicas.

O Tribunal de Contas controla a **legalidade** (formal e substancial) e a **regularidade** das operações financeiras bem como a **fiabilidade das contas** (auditoria financeira) que visam, na essência, apreciar a conformidade da actividade financeira com as normas, nomeadamente as financeiras e contabilísticas.

Mas, também controla, e cada vez mais, a boa gestão financeira, na perspectiva da economia, eficiência e eficácia quer do SPA quer do SPE.

O Tribunal pode formular recomendações à Assembleia da República ou ao Governo, no relatório e parecer sobre a CGE, em ordem a suprir deficiências de gestão orçamental, da tesouraria, da dívida pública e do património, bem como de organização e funcionamento dos serviços.

De igual modo, pode formular recomendações aos órgãos de gestão a fim de serem supridas as deficiências da respectiva gestão financeira, bem como de organização e funcionamento dos serviços do SPA e das entidades do sector empresarial do Estado.

Basta consultar os Pareceres sobre a CGE e os relatórios de auditoria do Tribunal para constatar que o concreto exercício destas competências é uma sua preocupação constante.

Todavia, nem sempre com o melhor acolhimento !

9. Mas a óptica mais importante da **qualidade da despesa pública é a utilidade económica e social dos bens realizados ou adquiridos ou dos serviços prestados pelo Estado.**

A qualidade da despesa pública só pode ser afirmada por avaliação *a posteriori*, dos efeitos gerados por uma política, um programa ou um projecto, apurando se os meios utilizados produziram os efeitos esperados.

As intervenções na economia e nos problemas sociais constitui um dos campos de actuação da avaliação *ex-post*, procurando justificar ou não a eficácia dessas intervenções, mensurando os benefícios económicos e sociais de todas as acções e programas.

Ao nível da Organização mundial dos Tribunais de Contas e órgãos congéneres — *INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions*² — o tema da Avaliação tem vindo a ser abordado nos últimos Congressos realizados, com cada vez maior relevância .

No Congresso de Washington, em 1992, foi constituído um *Grupo de Trabalho sobre Avaliação de Programas*, tendo em vista contribuir para a criação das melhores condições do seu exercício por parte dos Tribunais de Contas e órgãos congéneres.

Em sequência foi adoptada, no Congresso de 1995, no Cairo, a definição de *avaliação como uma actividade técnico-científica de análise e apreciação dos efeitos de uma política, dum programa, projecto, ou acção e a sua relação com os objectivos fixados e os meios aplicados para o efeito.*

Esta matéria deve, pois, constituir também uma preocupação do Tribunal de Contas.

² Organização criada em 1953 e da qual o Tribunal de Contas português é membro fundador, sendo actualmente membro do seu Conselho Directivo (mandato iniciado em 1995 e que terminará em 2001).

Nos termos do artº 55º da LOPTC o Tribunal pode, realizar a qualquer momento, por iniciativa sua ou a solicitação da Assembleia da República ou do Governo, **auditorias de qualquer tipo ou natureza** a determinados actos procedimentos **ou aspectos da gestão financeira** de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro.

Face a esta norma habilitadora, a competência do Tribunal de Contas é bastante vasta, nomeadamente quanto ao objecto ou à dimensão sobre que incide a avaliação (*social*, ética, económica, ambiental, etc.

A noção de *avaliação* nem sempre é fácil de distinguir do *controlo da boa gestão financeira* (“performance audit”, “value for money audit”), sendo, porém, fácil distingui-la do *controlo da regularidade* e da *legalidade*.

O facto de a avaliação e de os subsequentes juízos emitidos ocorrerem, *a posteriori*, quando a despesa está já realizada e os efeitos já produzidos, envolve riscos políticos e sociais, que a entidade avaliadora deverá ter sempre presentes.

É que, o propósito da avaliação é também fornecer aos vários actores sociais – políticos e eleitores - informação que alimente o debate político³.

Em matéria de avaliação, enquanto actividade distintiva do controlo da gestão financeira, há, pois, que agir com prudência, dadas as exigências de rigor técnico, de pluridisciplinaridade e de independência do avaliador.

Daí que o TC, não obstante a independência do avaliador estar por natureza garantida, só em casos muito especiais, lhe tenha dedicado espaço nas suas auditorias.

Referir-me-ei a dois deles, muito sumariamente, antes de finalizar.

Na auditoria A auditoria ao Serviço Nacional de Saúde

³ Maria do Rosário Torres in “Controlo e Avaliação da Gestão Pública”, págs. 104, Rei dos Livros, 1996.

Quanto à questão de saber se o aumento das despesas de saúde tem correspondido a uma melhoria na mesma proporção do estado de saúde da população, as conclusões foram no sentido de que *“mau grado as melhorias muito significativas verificadas, nas últimas décadas, nos indicadores de saúde ... Portugal ...está abaixo das médias dos países da EU e da OCDE, o que significa que existe ainda um esforço a fazer no sentido da melhoria das condições de saúde dos portugueses e da correcção das assimetrias regionais ”*

Na auditoria ao Programa “Modernização da Rede Fundamental” no âmbito do PIDDAC/97, entre outras, formularam-se as seguintes conclusões:

- O objectivo de diminuir as assimetrias entre o interior e o litoral não foi atingido. Não obstante o objectivo de acréscimo global da acessibilidade no território continental ter sido conseguido, o facto de ter sido dada prioridade ao litoral, fez agravar as assimetrias.
- Quanto ao objectivo de aumentar a qualidade global das rodovias, apesar do esforço financeiro efectuado, a evolução não foi significativa.

O Tribunal nesta matéria projecta para o próximo triénio como linha de orientação estratégica a avaliação da utilidade social das organizações públicas e da qualidade das suas prestações incluindo a preservação do ambiente.

Afigura-se-nos pois, que também no que respeita à avaliação *ex-post* da qualidade da despesa pública – utilidade económica e social dos resultados obtidos – há que promover e instalar no Estado a sua prática sistemática.

**DISCURSO PROFERIDO POR
SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO PRESIDENTE
DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL
NA SESSÃO DE ABERTURA DAS
JORNADAS EUROSAI MADEIRA 2001***



Mesa da sessão de abertura das Jornadas EUROSAI Madeira 2001

*Madeira – Funchal, 31 de Maio.

Excelências,

Minhas Senhoras e Meus Senhores:

Nesta sessão de abertura das *Jornadas EUROSAI da Madeira* de 2001, tenho a honra de dirigir algumas palavras às delegações de todas as Instituições de Controlo Externo aqui presentes.

Nesta oportunidade, salientaria que muito nos apraz a honrosa presença, nesta sessão, de Sua Excelência o Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, que foi no passado Conselheiro do Tribunal de Contas e a quem muito agradeço o empenhamento e a colaboração na preparação deste evento.

Encontram-se aqui reunidas Instituições de Controlo Externo (Tribunais de Contas e Instituições Congéneres) provenientes de 26 países da Europa, congregadas nas organizações *EUROSAI* e *EURORAI*, e o Tribunal de Contas Europeu. Encontra-se também aqui, na qualidade de observadora, a *ATRICON, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil*, representada pelo seu Presidente, o Ilustre Conselheiro Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, que é igualmente Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Brasil.

Gostaria de salientar o facto de a *EURORAI, a Organização Europeia das Instituições Regionais de Controlo Externo do Sector Público*, se encontrar associada aos trabalhos preparatórios destas *Jornadas EUROSAI da Madeira*, desde a sua fase inicial. A este propósito, observaria que, nestas *Jornadas*, terão oportunidade de debater os seus pontos de vista os representantes de 43 Instituições de Controlo Externo, já que contamos com a presença de delegações de 26 instituições membros da *EUROSAI*, do Tribunal de Contas Europeu e 16 instituições membros da *EURORAI*.

Será assim certamente possível reflectir aqui, ampla e profundamente, sobre os quatro subtemas que trataremos no decurso dos trabalhos, que, como sabem, se encontram subordinados à temática geral: *As relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos*.

De facto, estamos perante experiências tão diversificadas (embora sempre no âmbito das preocupações do controlo externo das finanças públicas) como são aquelas que constituem o “acervo” de competências e capacidades adquiridas pelas Instituições membros da *EUROSAI* e da *EURORAI*. Dadas as suas especificidades de natureza institucional, no contexto de cada Estado, a associação entre as duas organizações é certamente um

factor que, estou convicto, constituirá uma forte vantagem que a todos nos é proporcionada no sentido do esclarecimento dos temas em debate.

Os temas que trataremos nas quatro sessões de trabalho foram propostos pela Comissão Técnica Preparatória desta Jornadas com base numa audição alargada, através de um questionário dirigido às instituições membros da *EUROSAI* e da *EURORAI*. Todos eles se revestem da maior importância e actualidade, do ponto de vista da actividade das nossas instituições. E não só! A emergência dos Estados da antiga União Soviética, na sequência da queda do Muro de Berlim; as alterações verificadas em Estados até aqui unitários, com o aprofundamento de autonomias regionais ou nacionais, por vezes em tensão para verdadeiras independências; o próprio processo de alargamento da CE é acompanhado de movimentos no interior dos Estados que a integram no sentido autonomista e até independentista das suas regiões ou até nações.

Tudo factores que dão o maior interesse e actualidade à problemática das relações entre os diferentes níveis do controlo externo das finanças públicas.

De facto, apesar de ser, basicamente, na perspectiva da nossa actividade de controlo externo e independente das finanças do sector público, nos seus diferentes níveis, que estaremos interessados em abordar e aprofundar os temas a debater, não podemos esquecer a inevitável ligação existente entre as nossas preocupações fundamentais e outras matérias com as quais (e cada vez mais intensamente) se encontram associadas.

É deste modo que nos surge como inevitável uma abordagem à *organização do controlo financeiro público na perspectiva das diferentes formas de organização do Estado (unitário, federal e regional)*, tema que será tratado na 1ª Sessão de Trabalho, que de imediato se seguirá a esta sessão de abertura. Para o efeito, temos a honra de poder contar com a colaboração do prestigiado Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, Catedrático da Universidade de Lisboa. Desde já dirijo a V. Exa., Senhor Professor, os meus agradecimentos por ter acedido a abrir estas Jornadas com uma aula que certamente propiciará larga participação do auditório com o brilho e autoridade que unanimemente lhe são reconhecidos.

Tratando-se de um Seminário que reúne instituições que desenvolvem as suas actividades em diferentes âmbitos (sectoriais e territoriais) de países Europeus, existindo em muitos casos instituições com competência diferente em vigor no mesmo Estado, não seria possível também deixar de aprofundar o conhecimento das diferentes formas de *articulação e cooperação do controlo financeiro entre as diferentes instituições de controlo externo*. Como se sabe, será este o tema a tratar na 2ª sessão de trabalho, que nos ocupará na tarde de hoje.

Tendo as nossas instituições as suas competências centralizadas no controlo das finanças públicas, a *matéria orçamental* constitui necessariamente objecto fundamental das nossas preocupações. Na verdade, a sua organização (enquadramento legislativo, interdependência institucional, etc.) é determinante do modo como os recursos públicos são aplicados nos diversos níveis de administração existentes no âmbito dos diversos Estados. Naturalmente que pensamos aqui basicamente na necessidade de transparência na gestão financeira dos recursos provenientes do cidadão contribuinte, necessária, desde logo, nos procedimentos e mecanismos de aprovação das previsões de despesas e receitas. Existindo diferentes âmbitos e níveis de administração – além de diversos subsectores do sector público, e da existência de políticas, programas e financiamentos de âmbito supranacional no contexto da União Europeia –, necessário seria também determo-nos sobre a *interdependência dos orçamentos (comunitário, nacional, regional e local)* e as suas implicações no controlo externo. Será este o tema que nos ocupará na primeira parte da manhã do dia 1 de Junho (amanhã), durante a 3ª Sessão de Trabalho destas Jornadas.

A 4ª Sessão de Trabalho, a realizar na segunda parte da manhã do dia de amanhã, será dedicada ao tema: *O controlo da Administração Regional e Local pelas diferentes instituições de controlo externo*. Trata-se de um tema que, apesar de circunscrito aos âmbitos territoriais *regional e local*, é de interesse generalizado a todas as instituições aqui representadas, na medida em que nos respectivos Estados, são diferenciados os enquadramentos legais e as práticas instituídas, pelo que o conhecimento mútuo das diversas experiências certamente enriquecerá a formação de todos os participantes.

Em resumo. Iremos procurar dar resposta a algumas das seguintes preocupações: como se caracterizam as relações entre os diversos organismos de controlo externo no interior de cada Estado? Independência? Dependência? Cooperação? Concorrência? Como se *deveriam* caracterizar face à estrutura organizativa do respectivo Estado para maior eficiência do controlo externo das finanças públicas? E quanto ao controlo dos fundos provenientes de organismos supra estaduais?

Os temas que sumariamente acabo de apresentar, são, portanto, os que nos ocuparão durante estes dois dias de trabalho, que será certamente profícuo e enriquecedor para todos os participantes, e atrevo-me mesmo a considerar desejável, porque não, que dos nossos debates possa sair a adopção de práticas mais consentâneas com ganhos de eficiência que, neste mundo de recursos escassos, sempre devem ser promovidos.

Muito obrigado pela vossa atenção.

**DISCURSO PROFERIDO POR
SUA EXCELÊNCIA O CONSELHEIRO PRESIDENTE
DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL
NA SESSÃO DE ENCERRAMENTO DAS
JORNADAS EUROSAI MADEIRA 2001***



Mesa da sessão de encerramento das Jornadas EUROSAI Madeira 2001

*Madeira – Funchal, 1 de Junho.

Excelências,

Minhas Senhoras e Meus Senhores:

No encerramento destas *Jornadas EUROSAI da Madeira*, gostaria antes de mais de agradecer a honrosa presença nesta sessão de Suas Excelências o Presidente da Assembleia Legislativa Regional, o Presidente da EUROSAI, o Secretário-Geral da EUROSAI, o Presidente da EURORAI, o Secretário-Geral da EURORAI e o Conselheiro do Tribunal de Contas na Madeira.

Ao Senhor Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa quero mais uma vez agradecer a sua brilhante conferência, que, além de sábia, teve ainda a qualidade de ser estimulante e motivadora, visto que proporcionou intervenções relacionadas com as matérias que abordou.

No que diz respeito aos trabalhos em que tivemos o grato prazer de participar, quero primeiro que tudo destacar a excelente colaboração prestada pelas Instituições de Controlo Externo participantes, através das suas delegações aqui presentes, salientando o facto de ter sido possível debater de uma forma esclarecedora e formativa temas de tão elevado interesse e complexidade, em apenas quatro sessões de trabalho.

Relativamente à colaboração de diversas Instituições, que muito agradeço, e sem a qual não teria sido possível a realização destes debates, queria aqui referir também as tarefas realizadas ainda na fase anterior a estes dias de realização das Jornadas, uma vez que desde há muitos meses, em várias Instituições de Controlo Externo membros da *EUROSAI* e da *EURORAI*, têm sido desenvolvidas actividades relacionadas com a concretização deste encontro.

De facto, é de salientar que as nossas reflexões tomaram como base contributos que acerca dos quatro subtemas aqui tratados, subordinados à temática geral *As relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos*, foram elaborados por diversas Instituições e se encontram reunidos no volume que a todos os participantes foi distribuído. E é também de referir que tais contributos foram analisados e sistematizados pelas Instituições Reladoras e Moderadoras dos quatro temas, culminando nas conclusões que acabaram de ser apresentadas.

Assistimos durante os dois dias de realização destas Jornadas à apresentação de reflexões que revelaram conhecimentos sólidos das matérias

tratadas e se traduziram em trocas de experiência esclarecedoras, verdadeiramente formativas e até estimulantes do prosseguimento das análises.

Todos desejaríamos certamente poder prosseguir e aprofundar ainda mais os temas que motivaram as nossas intervenções e trocas de experiências, o que infelizmente não é possível. No entanto, estou convicto que ficaram lançadas sólidas bases que permitirão noutras oportunidades prosseguir as análises que aqui foram já apresentadas com proficiência e sabedoria. De facto, trabalhos desta natureza não estão jamais concluídos, já que a necessidade de actualização é uma constante da vida, que evolui permanentemente.

Espero, sinceramente, que cada um de nós leve para as Instituições onde somos chamados a cumprir as nossas responsabilidades, uma autêntica mais-valia para a discussão do papel a desempenhar pelos Tribunais de Contas e Instituições Congéneres no complexo mundo dos nossos dias.

Papel este que, permitam-me que o recorde, não poderá deixar de passar pelo reforço das bases de articulação e cooperação entre as Instituições de Controlo Externo que desenvolvem a sua actuação nos diversos níveis, sectores e subsectores institucionais da Administração Pública de cada Estado.

Para terminar, quero agradecer ao Conselho Directivo da EUROSAI por ter escolhido o Tribunal de Contas de Portugal para a organização deste Seminário. Às Instituições que integraram a Comissão Técnica preparatória das Jornadas (e permitam-me que, neste ponto, também dirija os meus agradecimentos a Mme. Laurence Fradin), às Autoridades Regionais, Suas Excelências o Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, o Presidente da Assembleia Legislativa Regional, o Secretário Regional do Turismo, que honraram com a sua presença e apoio estas *Jornadas*, aos dirigentes e funcionários do Tribunal de Contas, e aos intérpretes e tradutores, que proporcionaram a melhor comunicação entre nós, a todos quantos colaboraram na organização destas Jornadas, o meu *Muito Obrigado*.

Espero que o programa social que ainda temos previsto seja do agrado de todos e contribua para o reforço das nossas relações pessoais.

Muito obrigado.

**SÍNTESE DAS CONCLUSÕES DAS
JORNADAS EUROSAI MADEIRA 2001**



Vista geral da sala das Jornadas EUROSAI Madeira 2001

Realizadas no Funchal, a capital da Região Autónoma Portuguesa da Madeira, de 31 de Maio a 1 de Junho de 2001, as *Jornadas EUROSAI da Madeira* contaram com a participação de 26 Instituições Superiores de Controlo (ISC), membros da EUROSAI, entre as quais o Tribunal de Contas Europeu, e 16 Instituições Regionais de Controlo (IRC), membros da EURORAI.

Participou, ainda, nas Jornadas, o Presidente da Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), como observador.

Sob o tema geral “*As Relações Entre os Diferentes Níveis de Controlo dos Fundos Públicos*”, cujos subtemas foram:

- *As formas de organização do Estado e as suas implicações ao nível da organização do controlo financeiro das finanças públicas;*
- *Articulação e cooperação do controlo financeiro entre as diferentes instituições de controlo externo;*
- *A Interdependência dos Orçamentos (Comunitário, Nacional, Regional e Local) e as Suas Implicações no Controlo Externo;*
- *O Controlo da Administração regional e local pelas diferentes instituições de controlo externo,*

realizaram-se quatro sessões de trabalho.

Os temas em debate foram introduzidos pelo Professor Marcelo Rebelo de Sousa, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, que proferiu a Conferência inicial.

Após a discussão dos temas acima referidos, os delegados presentes elaboraram as seguintes conclusões:

- 1) Sistemas de Governo distintos conduzem a diferentes modelos organizacionais de auditoria externa à Administração Pública.

- 2) De um modo geral, as Instituições Superiores de Controlo Externo procedem ao controlo das receitas e das despesas dos órgãos e serviços da Administração, de modo a que, em cada nível, o respectivo órgão representativo possa aprovar a gestão financeira, ou os resultados da gestão dos Órgão da Administração, através de relatórios de auditoria.
- 3) Independentemente da forma de organização do Estado, existem sempre competências e financiamentos partilhados entre o governo central e, consoante os casos, estados federados e administrações regionais ou locais.
- 4) Consequentemente, as Instituições de Controlo, em cada Estado, deverão harmonizar os seus trabalhos e não poderão ignorar-se.
- 5) Deverão existir mecanismos de coordenação, definidos na Lei ou pelos estatutos das Instituições Superiores de Controlo, mas, na prática, parecem ser insuficientes para garantir um completo controlo das receitas e das despesas públicas, em todos os níveis, e para permitir que seja assegurada pelo sistema de controlo externo a utilização mais eficiente e eficaz dos fundos públicos em benefício de todos os cidadãos.
- 6) Com este propósito, seria apropriado estabelecer uma cooperação baseada em relações de confiança, numa base contratual e pragmática. Este ponto refere-se também no âmbito da União Europeia, às relações com o Tribunal de Contas Europeu.
- 7) Existem mecanismos de cooperação e experiências em curso, em vários domínios e entre diferentes níveis de controlo, os quais deveriam ser mais amplamente partilhados e desenvolvidos.
- 8) São desejáveis, no futuro, trocas de experiências em áreas de actividade concretas (tais como a saúde, a educação, as infra-estruturas, etc.). A EUROSAI e a EURORAI unirão as suas capacidades no sentido de alcançar esses objectivos.

ACÓRDÃOS

⁶ Esta secção inclui uma selecção de acórdãos e/ou sentenças do Tribunal de Contas que, atenta a sua orientação doutrinal, são objecto de publicação integral.

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

(1ª SECÇÃO)

RECURSO ORDINÁRIO Nº 35/00

CONTRATO ADICIONAL – TRABALHOS A MAIS

SUMÁRIO:

O montante dos “trabalhos a mais” a considerar para o limite a que se refere o nº 2 do artº 26º do Dec-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro, é o montante total dos referidos trabalhos ainda que resultem de um ou mais contratos adicionais.

O Conselheiro Relator
Lídio de Magalhães

Processo nº 2934/2000
Sessão de 09.01.2001

RECURSO ORDINÁRIO Nº 35/00

ACÓRDÃO Nº 2/2001

Vem o presente recurso interposto da decisão consubstanciada no Acórdão nº 65/2000 que recusou o visto ao adicional ao contrato de empreitada da “Concepção, Elaboração do Projecto, Construção e Operação de Manutenção e Conservação de um Sistema de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos dos Municípios de Felgueiras, Lousada e Paços de Ferreira” celebrado com o consórcio constituído pela Sociedade RESIN – Resíduos Industriais AS, France Dechets AS, e ECOP – Empresa de Construções e Obras Públicas Arnaldo Oliveira, AS, pelo preço de 33 574 913\$00, acrescido de IVA.

Fundou-se a decisão ora recorrida no facto de o montante do presente adicional, acrescido do montante de um anterior adicional (334 652 195\$00) representarem em conjunto 51,15% do valor do contrato inicial (que era de 698 614 725\$00, igualmente acrescido de IVA), assim se violando o limite estabelecido pelo nº 2 do artº 26º de Dec-Lei nº 405/93, de 10 de Dezembro.

Tendo-se excedido tal limite, verificou-se a utilização de forma procedimental inadequada (o ajuste directo) ficando o procedimento e o subsequente contrato feridos de nulidade nos termos dos artigos 133º, nº 1, e 185º do Código de Procedimento Administrativo.

Recorre agora dessa decisão o Senhor Presidente do Conselho de Administração da Associação de Municípios do Vale do Sousa invocando que o anterior contrato não pode ser configurado como de “trabalhos a mais” mas sim como um “contrato complementar” do inicial pelo que a percentagem dos presentes trabalhos a mais no cômputo total é muitíssimo inferior ao limite estabelecido pelo já citado preceito do Dec-Lei nº 405/93.

Tendo sido admitido o recurso, foram os autos com vista ao Ministério Público tendo o Exmo Procurador-Geral Adjunto emitido parecer no sentido da improcedência do recurso.

Corridos que foram os restantes vistos legais cumpre agora decidir.

Como já se deixou ver a questão que se afigura essencial para a decisão do recurso tem a ver com a exacta qualificação do anterior contrato adicional, aliás visado pelo Tribunal de Contas no processo com o nº 59 111/97.

Entende a entidade recorrida que o valor do referido contrato (que não integraria “trabalhos a mais” mas sim um “contrato complementar” do inicial) devia ser somado ao do contrato originário assim se apurando um valor total de 1 033 266 920\$00 em função do qual se aferiria a percentagem do valor do contrato “sub judice” (33 574 913\$00) para verificação dos limites do nº 2 do artigo 26º do Dec-Lei 405/93 (estaríamos então perante uma percentagem de 3,25%).

Por seu turno, a decisão recorrida, imputando a “trabalhos a mais” não só este contrato como o anterior, que representariam, respectivamente, 47,9% e 4,8% do contrato inicial (e não 3,25% como se diz no Acórdão, por mero lapso de escrita) e, assim, somando 52,7%, o que excede o limite permitido por lei.

Deve referir-se, desde já, que não importa à solução do caso o facto de nos documentos preparatórios do anterior “adicional” não se ter invocado o artº 26º do Dec-Lei nº 405/93, sendo também irrelevante invocar agora o

artº 52º, nº 2, alínea c) do mesmo diploma para justificar o anterior ajuste directo com o fundamento da simples urgência.

Nenhum destes argumentos é bastante para excluir o referido contrato do conceito de “trabalhos a mais”.

E a verdade é que, como se demonstra no acórdão recorrido, aparece como nítida a integração dos trabalhos objecto desse contrato em “trabalhos a mais”, estando claramente pressuposta na actividade desenvolvida pela Administração.

Diga-se, de resto, que o recurso a essa figura jurídica, no contexto em que ocorreu e resulta da documentação então junta ao respectivo processo, se afigurou inteiramente ajustada do ponto de vista legal à situação, tendo sido nesse pressuposto que o respectivo processo foi visado.

Na verdade, vinham invocados factos (alteração da legislação e aumento substancial do volume de resíduos) que não podiam deixar de ser considerados “circunstâncias imprevistas à execução da obra”, como se exige no nº 1 do já referido artigo 26º; e, por outro lado, o montante então previsto continha-se dentro dos 50% permitidos pelo nº 2 do mesmo artigo.

Assim, onde se verificou a ilegalidade, não foi no contrato que oportunamente recebeu o visto deste Tribunal, mas, como bem se ajuizou no acórdão recorrido, naquele outro ultimamente celebrado.

Tal como se dispõe na 2ª parte do nº 2 do já aludido artigo 26º, deveria o dono da obra ter procedido à abertura de concurso.

A preterição ilegal do concurso – que é um elemento essencial da adjudicação – determina a respectiva nulidade (artº 133º, nº 1, do Código de Procedimento Administrativo) a qual, por sua vez, se transmite ao próprio contrato, determinando também a sua nulidade (artº 185º, nº 1, do mesmo Código) conforme é jurisprudência pacífica deste Tribunal.

Não merece, pois, qualquer reparo a decisão recorrida que agora se confirma, negando provimento ao recurso.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, 9 de Janeiro de 2001.

O Conselheiro Relator

Lídio de Magalhães

Os Conselheiros Adjuntos

Menéres Barbosa

Ribeiro Gonçalves

Procurador-Geral Adjunto

Nuno Lobo Ferreira

RECURSO ORDINÁRIO Nº 09/01

EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS – CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA

SUMÁRIO:

Tendo em conta o disposto no artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93 de 10 de Dezembro, não pode considerar-se “circunstância imprevista” tudo aquilo que um agente normalmente diligente estaria em condições de prever.

O Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

Processo nº 3 553/2000
Sessão de 13.03.2001

RECURSO ORDINÁRIO Nº 09/01

ACÓRDÃO Nº 14/2001

I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 16 de Janeiro de 2001, foi proferido o acórdão nº 3/2001, que recusou o visto ao 1º adicional ao contrato de empreitada de **“Concepção/Construção da passagem inferior da Av. Stª Joana e 5 de Outubro”**, celebrado entre o Município de Aveiro e o consórcio sociedade “Pontave/Tecnavé FGE”, pelo valor de 66.831.404\$00, sem IVA.
2. O fundamento para a recusa do visto foi a nulidade (artº 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto) por se ter entendido que, atento o seu valor, o contrato referido no nº anterior devia ter sido precedido de concurso e, não o tendo sido, verifica-se a omissão de um elemento essencial do processo de adjudicação – artºs 133º nº 1 e 185º nº 1, ambos 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:
- A Os trabalhos previstos no 1º Termo Adicional a que foi recusado o visto desse douto Tribunal, preenchem os requisitos necessários ao seu enquadramento legal como trabalhos a mais;
 - B Assim, não foram incluídos no contrato inicial, destinam-se à realização da mesma empreitada, não podem ser técnica e economicamente separados da empreitada inicial sem inconveniente grave para esta Autarquia e, apesar de porventura previsíveis, são decorrentes de circunstância que não foi prevista, desde o início, na empreitada inicial;
 - C As razões factuais que os justificam - foi no decorrer da empreitada que se verificou ser necessário manter o acesso pedonal à superfície, entre a Rua Eça de Queirós e a Rua Combatentes da Grande Guerra em direcção à Rua Direita, quando esta última se havia entretanto transformado em via pedonal, bem como a necessidade de, face a isso, assegurar a revitalização do comércio tradicional instalado na zona, sem descuar a componente estética - encerram em si um móbil de interesse público a que esta entidade não poderia deixar de atender, sob pena de descuar as atribuições que legalmente lhe estão cometidas;
 - D Não só se tratou de uma circunstância objectivamente imprevista como, salvo o devido respeito, também subjectivamente imprevista: não podia a Câmara Municipal de Aveiro presumir a insuficiente representatividade ou falta de informação da Associação de Comerciantes de Aveiro, única entidade que nesta cidade representa os comerciantes;
 - E A partir desse reconhecimento, tornou-se óbvio que entre tais trabalhos a mais e o inicialmente previsto na empreitada se estabelecia uma relação de absoluta complementaridade: sem eles o resultado final da obra não realizaria de modo satisfatório o objectivo de interesse público que com a mesma se pretende alcançar;
 - F Salvo o devido e muito respeito, o douto Acórdão ora recorrido, não dá relevo conceptual - como o faz a própria letra da lei - à di-

ferença entre circunstância imprevista e circunstância imprevisível;

- G De facto, sob os pontos de vista lógico, técnico e funcional, os trabalhos a mais constantes do adicional a que foi recusado o visto, deveriam ter feito parte da empreitada desde o início, o que só não aconteceu devido a circunstâncias imprevistas - ainda que eventualmente previsíveis - já descritas e ligadas tanto ao decorrer da obra, como também à melhor forma de conceber a realização do interesse público à mesma subjacente;

Termos em que, deve ser admitido o presente Recurso e, em consequência, ser-lhe dado provimento com a concessão de visto ao 1º Termo Adicional ao Contrato de Empreitada de *"Concepção/Construção da Passagem Inferior da Av. Santa Joana e 5 de Outubro"*.

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 1º adicional ao contrato de empreitada de **"Concepção/Construção da passagem inferior da Av. Stª Joana e 5 de Outubro"**, celebrado entre o Município de Aveiro e o consórcio sociedade "Pontave/Tecnave FGE", pelo valor de 66.831.404\$00, sem IVA.
2. O contrato de empreitada inicial, no valor de 596.297.665\$00 (sem IVA), foi celebrado em 15 de Março de 2000, tendo sido visado por este Tribunal em 2 de Agosto seguinte.
3. Pretende-se, com o adicional em apreciação, introduzir no projecto inicial uma alteração consistente no aumento da extensão prevista para

a lage de cobertura do túnel – que inicialmente era de 158,25 m² – em mais 32 metros.

4. Com o referido aumento da extensão da lage de cobertura visa dar-se satisfação a exigências de comerciantes da zona afectada pela obra, no sentido de serem repostas as condições anteriores à sua execução, ou seja manter o acesso pedonal à superfície entre a Rua Eça de Queirós e a Rua dos Combatentes da Grande Guerra em direcção à Rua Direita, quando esta última se havia entretanto transformado em via pedonal.
5. O estudo prévio e o anteprojecto iniciais tinham merecido a aprovação prévia da Associação de Comerciantes local, sendo só posteriormente que a Câmara teve conhecimento que a mesma não representava a totalidade dos comerciantes da zona afectada pela obra.
6. A decisão de se alterar o projecto inicial decorreu, assim, do facto de só posteriormente ao início dos trabalhos, alguns comerciantes locais, não representados pela referida Associação, se terem apercebido dos prejuízos que decorreriam da sua execução nos termos projectados, pelo que pressionaram a autarquia no sentido de o projecto inicial ser alterado de forma a que esses prejuízos fossem evitados.
7. Ao contrato adicional em apreço (supra em 1.) foi recusado o visto, por este Tribunal, em sessão de subsecção de 16 de Janeiro de 2001 (acórdão n° 3/2001).

III. O DIREITO

A questão a resolver é a de saber se os trabalhos objecto do adicional em análise podem ser qualificados como “trabalhos a mais” face ao estabelecido no art° 26° n° 1 do Decreto-Lei n° 405/93 de 10 de Dezembro e, mais concretamente, se os mesmos se tornaram necessários na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra.

No acórdão recorrido entendeu-se que não já que as circunstâncias do local onde a obra está a ser executada e do comércio que ali se encontra instalado já existiam antes do seu início.

Porém, após ponderação de todos os factos dados como provados e atrás descritos, como levados a conclusão diferente.

Não com base na tese do recorrente ao alegar que estamos perante circunstância imprevista pela simples razão de que não foi prevista.

É óbvio que qualquer entidade pública, ao lançar uma empreitada de obras públicas, tem a obrigação de diligenciar no sentido de que todos os trabalhos necessários à sua consecução sejam previstos desde o início e, por isso, abrangidos pelo respectivo contrato de empreitada (inicial). Se assim não fosse estaríamos a interpretar a lei no sentido de que ela permite a inércia e o desleixo das pessoas encarregadas de prosseguir o interesse público, o que seria um absurdo.

Não pode, portanto, considerar-se “circunstância imprevista” tudo aquilo que um agente normalmente diligente estaria em condições de prever.

É esta a única interpretação razoável que a norma comporta. O legislador não deseja a ocorrência de “trabalhos a mais”. O seu desejo só pode ser o contrário, ou seja, que os mesmos não ocorram. E isto porque, ocorrendo os mesmos, fica alterado o objecto da empreitada, com todas as consequências negativas daí decorrentes, designadamente o facto de os mesmos não poderem ser submetidos à concorrência.

Acontece, porém, que já depois de iniciados os trabalhos, podem ocorrer circunstâncias, cuja ocorrência não era razoável prever antecipadamente, que impliquem alguns ajustes ao inicialmente projectado e posto a concurso. Não podendo deixar de prever estas situações e legislador permite, dentro de determinados limites, que adjudicante e adjudicatário procedam a esses ajustes, o que pode implicar a realização de alguns “trabalhos a mais”. Situação que, nestas circunstâncias, em nada contraria, antes pelo contrário, a prossecução do interesse público.

Dito isto e como já atrás dissemos, no caso sub judice, ponderando toda a factualidade apurada, somos levados a concluir que estamos perante “trabalhos a mais”, pois, para além dos outros condicionalismos impostos pela lei (mencionado artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 405/93), consideramos que ocorreu uma “circunstância imprevista”.

E essa circunstância foi, precisamente, a reacção dos comerciantes, não representados pela referida associação, na defesa dos seus interesses (e também de forma indirecta da população em geral), os quais se afiguraram legítimos, na medida em que o pretendido visa, no essencial, repor

as condições de acesso que existiam antes do início da execução da obra. Esta circunstância afigura-se imprevista, dado que a Câmara só depois do início da obra tomou conhecimento que os comerciantes em causa não eram representados pela associação, a qual tinha aprovado, previamente, o estudo prévio e anteprojecto iniciais.

Considerando-se que a “circunstância imprevista” existe e que, por isso, os trabalhos do adicional podem ser qualificados como “trabalhos a mais”, falecem as razões que levaram à recusa do visto pelo que o recurso é procedente.

IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam os Juízes 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, 13 de Março de 2001.

O Conselheiro Relator

Ribeiro Gonçalves

Os Conselheiros Adjuntos

Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

O Procurador-Geral Adjunto

Nuno Lobo Ferreira

ACÓRDÃO N° 3/2001

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA - CONCURSO PÚBLICO - TRABALHOS A MAIS

SUMÁRIO:

1. Quando os trabalhos a mais não resultarem de qualquer circunstância imprevista, a sua celebração deverá ser precedida de concurso.
2. É entendimento do Tribunal de Contas, que a não realização de concurso público, quando legalmente obrigatória, por se tratar de um elemento essencial do processo de adjudicação, é geradora de nulidade do contrato.

O Conselheiro Relator
Alfredo Menéres Barbosa

Sessão de 16.01.2001
Processo N°: 3553/2000

ACÓRDÃO N° 3/2001

O Tribunal de Contas, em sessão de subsecção da 1ª secção de 16 de Janeiro de 2001, examinou o processo relativo ao 1º termo adicional ao contrato de empreitada de **“Concepção/Construção da passagem inferior da Avª Stª Joana e 5 de Outubro”**, celebrado entre a Câmara Municipal de Aveiro e o consórcio sociedade **“Pontave/Tecnavé FGE”** no valor de 66.831.404\$00, sem IVA.

O contrato inicial no valor de 596.297.665\$00, sem IVA, foi celebrado em 15 de Março de 2000, tendo sido visado por este Tribunal em 2 de Agosto seguinte.

Pretende-se com o presente contrato introduzir no projecto inicial uma alteração consistente no aumento da extensão prevista para a lage de cobertura do túnel – que inicialmente era de 158,25 m2 – em mais 32 metros. E isto de forma a dar satisfação a exigências de comerciantes da

zona afectada pela obra, no sentido de serem repostas as condições anteriores à execução da obra.

No entanto, o estudo prévio e o anteprojecto iniciais tinham merecido a aprovação prévia da Associação de Comerciantes local, sendo só posteriormente que a Câmara teve conhecimento que a mesma não representava a totalidade dos comerciantes da zona afectada pela obra.

A decisão de se alterar o projecto inicial decorreu, assim, do facto de só posteriormente ao seu início, alguns comerciantes locais se terem apercebido dos prejuízos que decorriam da sua execução nos termos projectados, pelo que pressionaram a autarquia no sentido de o projecto inicial ser alterado de forma a que esses prejuízos fossem evitados.

Nos termos do artº 26º nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, só podem ser considerados trabalhos a mais aqueles que, destinando-se à execução da mesma empreitada, se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista.

Ora, os trabalhos a que se refere o presente adicional não resultaram de qualquer circunstância imprevista, já que as circunstâncias do local onde a obra está a ser executada e do comércio que ali se encontra instalado já existia antes do seu início.

E o facto de só após o início dos trabalhos a autarquia se ter apercebido de que a Associação de Comerciantes não representava a totalidade dos comerciantes da zona afecta pelas mesmas não pode só por si ser considerado como “circunstância imprevista” que justificasse a introdução de alterações ao projecto por exigência dos comerciantes nela não incluídos, constituindo apenas o resultado de uma insuficiente informação.

Não podendo, assim, os trabalhos a que se refere o contrato adicional em apreço ser considerados como “trabalhos a mais”, relativamente à empreitada inicial, a sua celebração deveria ter sido precedida de concurso. E uma vez que, conforme é entendimento unânime deste Tribunal, a sua não realização quando legalmente obrigatória, por se tratar de um elemento essencial do processo de adjudicação é geradora de nulidade do contrato – artº 133º nº 1 e 185º nº 1 do Código do Procedimento Administrativo, o Tribunal, atento o disposto no artº 44º nº 3 al. a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, decide recusar-lhe a concessão do visto.

São devidos emolumentos.

Diligências legais.

Lisboa, 16 de Janeiro de 2001.

O Conselheiro Relator

Alfredo Menéres Barbosa

ACÓRDÃO Nº 79/2001

CONCURSO PÚBLICO - CONTRATO ADMINISTRATIVO - NULIDADE - VALOR DO CONTRATO

SUMÁRIO:

1. O “contrato de permuta de bens presentes por bens futuros e promessa de compra e venda de bens futuros”, tendo subjacente a construção de um bairro de 124 fogos de habitação social, é um contrato administrativo atípico;
2. Atenta a essência do seu objecto, tal contrato acaba por se configurar como uma empreitada;
3. Por se tratar de um contrato administrativo deve a escolha do contratante ser precedida de concurso público (artº 183º do CPA), ressaltando o disposto nas normas que regulam a realização de despesas públicas;
4. De acordo quer com o Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Maio, quer com o Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, atento o valor em causa, era obrigatória a realização de concurso público internacional;
5. No caso, para dispensar a realização de tal concurso, não é invocável a urgência fundada na necessidade de realojamento de famílias que vivem em barracas porquanto tal necessidade não resultou de acontecimentos imprevistos pelo dono da obra [artº 84º, al. a) do Decreto-Lei nº 197/89 e 134º, nº 1 al. d) do Decreto-Lei nº 59/99].
6. O Tribunal de Contas considera que não pode ser invocável a urgência em realojar pessoas como causa da não realização do procedimento legal exigível (Concurso Público Internacional).

O Conselheiro Relator
Pinto Almeida

Sessão de 3.04.2001
Processo nº 207/2001

ACÓRDÃO Nº 79/2001

1. A Câmara Municipal de Sines remeteu para fiscalização prévia deste venda de futuros e promessa de compra e bens futuros, referente à construção de um bairro de 124 fogos de habitação social localizado Tribunal a minuta do contrato de permuta de bens presentes por bens no bairro da floresta a celebrar com a empresa “EDIFER – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.”, pelo preço indiciário de 1 218 024 000\$00, isento de IVA.
2. Dos elementos constantes do processo e dos resultados da avaliação “in loco” feita por uma equipa de auditores deste Tribunal, dão-se como as-sentes os seguintes factos, com relevo para a decisão a tomar.
 - Em 12 de Outubro de 2000, a Câmara Municipal de Sines dirigiu um ofício-convite a quatro empresas [ECOP, Empresa de Construção e Obras Públicas Arnaldo de Oliveira, S.A; EDIFER – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.; SOMEGA – Engenharia, S.A.; e VALDEMAR CHAVES QUINTELA e A.C.NUNES (em Consórcio)] solicitando-lhes a apresentação de “proposta para a construção e aquisição de 124 fogos, das respectivas infra-estruturas, equipamentos e arranjos exteriores do Bairro da Floresta”;
 - Nesse ofício-convite referia-se que o conjunto habitacional “será construído em terrenos da propriedade deste município” ... que é “fornecido pela CMS o Projecto de Arquitectura” e que “as habitações a construir destinam-se exclusivamente ao realojamento de residentes em barracas ou edificações similares, no âmbito de um acordo de colaboração celebrado entre a CMS e o INH, efectuado ao abrigo dos Decreto-Lei nº 226/87 de 6 de Junho, Decreto-Lei nº 197/95 de 29 de Julho e Decreto-Lei nº 30/97, de 28 de Janeiro”;
 - Ainda segundo o mesmo ofício “a modalidade escolhida pela CMS, no que respeita à transmissão da propriedade do terreno, é da permuta de bens presentes por bens futuros, transferindo a Câmara, o terreno para a posse da Empresa contratada, mediante ajuste directo, ao abrigo da alínea d) do artigo 3º da Portaria nº

106/2000 de 25 de Fevereiro, em regime de direito de superfície, durante o período da construção”;

- As propostas deveriam vir instruídas com os seguintes documentos:
 - “2.1 Preço Global, para construção completa dos edifícios, infra-estruturas, equipamentos e arranjos exteriores (incluindo a elaboração dos projectos);
 - 2.2 Prazo para a execução global e parcial, admitindo-se a execução por fases;
 - 2.3 O valor atribuído ao terreno e/ou valor da execução das infra-estruturas, equipamentos e arranjos exteriores da área objecto de intervenção;
 - 2.4 Memória Justificativa e Descritiva da Execução da Obra;
 - 2.5 Plano de Trabalhos;
 - 2.6 Plano dos Meios Técnicos e Humanos a afectar à Obra;
 - 2.7 Cronograma Financeiro;
 - 2.8 Condições de Pagamento;
 - 2.9 Valor Final da Aquisição dos Fogos (resultante da diferença entre o preço final e o valor do terreno e/ou valor da execução das infra-estruturas, equipamentos e arranjos exteriores da área objecto de intervenção)”.
- No ofício-convite chama-se a atenção para a “Legislação Base de Referência” a seguir: “Decreto-Lei nº 59/99 de 2 de Março, Decreto-Lei nº 226/87 de 6 de Junho, Decreto-Lei nº 197/95 de 29 de Julho e Decreto-Lei nº 30/97 de 28 de Janeiro, Decreto-Lei nº 165/93 de 7 de Maio, Portaria nº 500/97 de 21 de Julho, Portaria nº 821/99 de 27 de Setembro e Portaria nº 106/2000 de 25 de Fevereiro.”
- As quatro empresas consultadas apresentaram, após negociações, as suas propostas definitivas nos seguintes montantes: EDIFER - 1

218 030\$00; Consórcio - 1 296 170\$00; ECOP - 1 217 948\$00; e SOMAGUE - 1 039 1 039 767\$00;

- Por deliberação da Câmara Municipal de 15 de Novembro de 2000 foi adjudicada a proposta apresentada pela EDIFER, “por se considerar a mais vantajosa para a Câmara Municipal de Sines”;
- As vantagens da proposta apresentada pelo adjudicatário traduzem-se, essencialmente, por uma maior área de intervenção no que respeita a infra-estruturas; pela construção de um pavilhão poli-desportivo e pelo fornecimento e montagem de elevadores nos blocos habitacionais;
- O preço final de venda dos fogos a construir será o máximo permitido para a respectiva tipologia pela Portaria nº 500/97, de 21 de Julho, com o limite da Portaria nº 891/99, de 27 de Setembro;

O prazo para a execução dos trabalhos de “construção e realização dos fogos” foi fixado em 425 dias a contar da data da celebração do contrato (cláusula sexta);

Foi estipulada a seguinte forma de pagamento (cláusula sétima): 12% do preço estimado com a assinatura do contrato de permuta de bens presentes por bens futuros e promessas de compra e venda de bens futuros e 88% a pagar no acto da escritura pública de compra e venda dos fogos;

Para o procedimento adoptado a Câmara apresenta como justificação a urgência em alojar condignamente famílias que vivem em barracas.

3. A minuta em apreço suscitou, durante a fase de análise e estudo, dúvidas sobre a não realização de concurso público internacional, exigível em função do montante, pelo que foi a autarquia questionada sobre o assunto ao que, basicamente, respondeu (ofício nº 2565 de 23/02/2001):

“Atendendo à natureza do CDH que, nos termos do artigo 2º do DL nº 165/93, de 7 de Maio, constitui um contrato celebrado entre o INH e as empresas privadas que se dediquem à construção civil, com vista à construção de habitação de custos controlados para venda, a Câmara Municipal de Sines não é nem nunca poderia ser

parte nesse contrato, figurando no mesmo apenas como promitente compradora dos fogos no seu âmbito construídos, de acordo com o disposto no artigo 10º, c) do citado diploma.

(...)

Assim, perante a Câmara Municipal, a empresa construtora sempre realizará uma obra particular sujeita ao regime de licenciamento previsto no DL 445/91, de 20 de Novembro, motivo que afasta o regime estipulado no DL 59/99, de 2 de Março – Regime das Empreitadas de Obras Públicas – e, conseqüentemente, o recurso ao concurso público.

(...)

A realização dos empreendimentos não será efectuada pela Câmara; Pelo que, e de acordo com a mesma norma, in fine, (DL nº 794/76, de 5/11, alterado pelo DL nº 313/80, de 19/8 - Lei dos Solos) só poderá ser cedido o direito à utilização mediante a constituição do direito de superfície sobre tais terrenos, o que, nos termos do disposto no artigo 29º, nº 1, b), do mesmo diploma, será efectuado mediante acordo directo com os respectivos promotores ou interessados, desde que o direito de superfície a constituir recaia sobre terrenos destinados a empreendimentos relativos a habitação social “.

4. Subsistindo ainda as dúvidas, sobretudo sobre o objecto do contrato e da legalidade dos procedimentos que conduziram à sua celebração, foi ordenada pelo relator a deslocação de uma equipa de auditores deste Tribunal à Câmara Municipal de Sinas a fim de aí estudarem e esclarecerem todas as dúvidas suscitadas.

A equipa deslocou-se àquela autarquia no passado dia 26 de Março, onde reuniram com o Presidente da Câmara, um Vereador, um elemento do Departamento de Planeamento e Urbanismo, um jurista, um elemento da área financeira e dois representantes da empresa adjudicatária, tendo elaborado, de seguida, circunstanciado relatório que se encontra junto ao processo e que seguimos de perto.

5. Da factualidade descrita em 2., do que vem relatado pela equipa de auditores e dos esclarecimentos complementares remetidos pela Autarquia, referidos em 3., duas questões se colocam e que importa resolver: a possibilidade legal da celebração de um contrato com as características e tipo do que temos em apreço; e a legalidade dos procedimentos adoptados.

Para uma resposta correcta às questões a resolver importa decompor o objecto do contrato e tentar precisar a sua essência.

Em rigor, por detrás da complexidade que parece resultar da qualificação dada pela autarquia ao contrato, o que neste se contratualiza é:

- 1º A autarquia cede temporariamente (até à celebração do futuro contrato de compra e venda) à adjudicatária o direito de superfície sobre parte de uma parcela de terreno camarário (lotes 1 a 16) em troca da construção, nesse mesmo terreno, de infra-estruturas básicas (arruamentos, saneamento básico, etc.) e sociais (espaços verdes, desportivas, etc.) - será o segmento do contrato “permuta de bens presentes por bens futuros”;
- 2º Nos referidos lotes, cedidos em regime de direito de superfície, a adjudicatária compromete-se a construir, de acordo com projecto base, projecto de arquitectura e mapa de acabamentos fornecidos pela autarquia, 124 fogos a custos controlados, destinados a habitação social - esta vertente não resulta da qualificação dada ao contrato, sendo, porém, evidente no respectivo clausulado;
- 3º A autarquia compromete-se a comprar, dentro das regras legais do PER/CDH, os ditos fogos à adjudicatária - é o segmento do contrato “promessa de compra e venda de bens futuros”.

Estamos, pois, pelo que se vê, perante um contrato que poderemos designar de atípico.

Porém, estes contratos não são proibidos por lei. O artº 178º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) que no seu nº 1 define o contrato administrativo, enumera, no nº 2, alguns deles a título exemplificativo, o que traz para a Administração Pública, em sentido amplo, o princípio da liberdade contratual.

Porém, apesar da atipicidade que referimos, é evidente que o objecto do contrato tem na sua essência a construção, em terrenos cuja propriedade de raiz é da Câmara Municipal de Sines, de habitação social com vista ao realojamento de pessoas. Se a isto se acrescentar que essas habitações são construídas segundo projectos fornecidos pela autarquia, que esta irá pagar, directa ou indirectamente, todos os custos de construção (mesmo das infra-estruturas), facilmente se conclui que, na sua essência, o contrato em apreço mais se configura como um contrato de empreitada.

No entanto, do que não restam dúvidas, é de que o contrato em apreço, por que ontem todos os elementos necessários, pode qualificar-se como contrato administrativo.

Resolvida a primeira questão, importa agora saber se o procedimento adoptado para a escolha do co-contratante foi a legalmente exigida.

Ainda segundo o CPA – artº 183º - “os contratos administrativos devem ser precedidos de concurso público”, ressalvando o disposto nas normas que regulam a realização de despesas públicas. Ou seja, a regra para a escolha do co-contratante é a do concurso público.

Mas, também o diploma que estabelece o regime da realização das despesas públicas, o Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, determina, para o caso, a realização de concurso público e internacional. É o que resulta da conjugação dos artºs 80º, nº 1, 190º, 191º e 194º do citado Decreto-Lei e ainda da Portaria nº 8738/2000 (2º série), de 27 de Abril. E isto em nome e para salvaguarda dos princípios a que deve obedecer a contratação pública enumerados nos artºs 7º a 15º do mesmo diploma, dos quais sobressaem os da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência e da imparcialidade.

Mas, porque, como se disse, a essência do contrato encerra uma empreitada, ainda que com pequenas adaptações, era o regime jurídico que as regula, aprovado pelo Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, o mais ajustado ao caso.

Ora, aplicando o Decreto-Lei nº 59/99, chegaríamos à mesma conclusão, ou seja, de que o contrato em apreço deveria ter sido precedido da realização de concurso público internacional (artº 48º conjugado com as disposições antes citadas do Decreto-Lei nº 197/99).

É certo que a Autarquia invocou a urgência no realojamento das pessoas para justificar o procedimento adoptado. Porem, nem à face do Decreto-Lei nº 197/99, nem do Decreto-Lei nº 59/99 se acham, no caso reunidos os pressupostos da sua invocação para dispensar a realização do concurso público internacional.

Quer no âmbito do Decreto-Lei nº 197/99 - art^{os} 84º al. a) (procedimento por negociação), 85º (consulta prévia) e 86º, nº 1 al. c) (ajuste directo) -, quer no âmbito do Decreto-Lei nº 59/99 - art^{os} 134º, nº 1 al. d) (concurso por negociação) e 136º, nº 1 al. c) (ajuste directo), a urgência só é invocável na medida do estritamente necessário e quando as causas dessas urgência resultarem de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra que não permita cumprir os prazos exigidos para a realização de concurso público e essas circunstâncias não sejam, de modo algum, imputáveis ao dono da obra (no caso diga-se da entidade pública adjudicante).

Ora, a “urgência” em realojar as pessoas necessitadas é uma realidade. Só que esta “urgência” advém de razões sociais e humanitárias que não surgiram de qualquer circunstância imprevisível para a autarquia. Bem pelo contrário. É a sua persistência, há muito do conhecimento camarário, que leva à necessidade de construção de habitação social para realojamento.

Não sendo invocável a urgência, atento o valor em causa, deveria o contrato em apreciação ter sido precedido de concurso público internacional.

6. Concluindo

A falta de concurso, quando legalmente exigível, torna nulo o procedimento e o contrato em apreço por preterição de uma formalidade essencial (art^{os} 133º, nº 1 e 185º do Código de Procedimento Administrativo).

Ora, nos termos da al. a) do nº 3 do artº 44 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto a nulidade constitui fundamento da recusa do visto.

Assim, pelos fundamentos expostos acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto ao mencionado contrato.

São devidos emolumentos (nº 3 do artº 5º do Regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio).

Lisboa, 3 de Abril de 2001.

O Conselheiro Relator

Pinto de Almeida

Os Conselheiros Adjuntos

Ribeiro Gonçalves

Lídio de Magalhães

O Procurador Geral Adjunto

Nuno Lobo Ferreira

**EFFECTIVAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS**

(3ª SECÇÃO)

ACÓRDÃO 2/2001

PROCESSO DE MULTA - INFRAÇÃO FINANCEIRA - RESPONSABILIDADE FINANCEIRA - CONTA DE GERÊNCIA

SUMÁRIO:

- I. É exclusivamente à 2ª Secção do Tribunal que compete fixar os critérios e avaliar sob o ponto de vista administrativo-financeiro, caso a caso, quando é que devem ou não considerar-se injustificadas a não remessa ou a remessa intempestiva das contas de gerência.
- II. Seja a decisão da 2ª Secção (Juiz, Subsecção ou Plenário) a de considerar justificada ou injustificada a falta, esta é inalterável no plano da actividade de verificação de contas e de auditoria cuja competência é exclusiva daquela Câmara e reveste sempre alguma margem de descrionaridade técnica. Tal conclusão, alicerça-se no facto de tais decisões serem insusceptíveis de impugnação por via de recurso.
- III. O sancionamento da infracção, no entanto, compete exclusivamente à 3ª Secção através do adequado processo de multa (artigo 67º) e o objecto deste reconduz-se exclusivamente aos factos integrantes da conduta do obrigado a prestar contas não podendo, em circunstância alguma, directa ou indirectamente, por distracção ou intencionalmente, constituir-se em “*judgamento*” da conduta administrativo-financeira dos serviços da 2ª Secção.
- IV. A infracção imputável ao demandado pela falta de apresentação da Conta de Gerência de 1997, atento que se trata de uma infracção omissiva cujo primeiro acto – ocorrido em 15 de Maio de 1998 – “*perdura por efeito de uma espécie de velocidade adquirida, tratando-se, antes, de um número indefinido de momentos delitivos justapostos*”, até ao momento da consumação – decorridos oito dias após o prazo fixado em 28 de Maio de 1999.
- V. Esta situação infraccional contínua persistindo para além de 25 de Março de 1999 (data limite para as infracções abrangidas pela lei de amnistia) não pode beneficiar do efeito amnistiativo pretendido e que apenas abrangeria temporalmente uma parte do comportamento infraccional em causa necessariamente unitário.

VI. O artigo 68º, nº 1 da Lei nº 98/97 teleologicamente pressupõe a coincidência entre o demandado no processo de multa e o sujeito passivo daquela obrigação sob pena de inutilidade na fixação da injunção.

O Conselheiro Relator
Manuel Marques Ferreira

Sessão de 31.01.2001
Processo Nº 6 R.O – M/99

ACÓRDÃO Nº 2/2001

1 Relatório

- 1.1 O Ministério Público interpôs o presente recurso por se não conformar com a douta sentença que absolveu F1, enquanto Presidente da Comissão Executiva do Instituto Português da Juventude das infracções p. e p. nos termos dos artigo 52º, nºs 1, 4, 5, 7 e artigo 66º, nº 1, alíneas a) e d), todos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

O recorrente fundamenta a impugnação apresentada nos seguintes vícios substanciais:

- “- Absoluta falta de fundamentação e erro de julgamento, quando funda a absolvição na irrazoabilidade do prazo estabelecido pelo juiz e quando assevera que, sem prazo fixado pelo juiz, a infracção de falta de remessa de conta ou falta de remessa tempestiva inexiste.*
- Não ter conhecido questões que deveria apreciar.*
- Ter excedido os limites do que lhe era dado conhecer”.*

Como questão prévia, suscitou a problemática da “*incoerência do figurino processual*” adoptado pela sentença e “*as dúvidas e confusão*” que tal conduta processual poderá gerar nos intervenientes processuais sem, contudo, extrair de tal facto qualquer consequência concreta na economia do objecto do recurso em apreço.

De forma concreta, conclui-se:

- “1. A douta sentença, considerando não razoável o prazo de 8 dias dado ao demandado para apresentar a Conta 97, conforme douto despacho do juiz da 2ª Secção, e por isso decretando a absolvição, é em absoluto infundamentada e enferma de erro de julgamento.*
- 2. Pois que analisa esse despacho e o prazo nele concedido desligado de todo o contexto fáctico que precedeu a sua emissão, nomeadamente, a circunstância de o prazo legal de remessa da Conta estar esgotado desde 15/5/97, de se virem sucedendo desde então plúrimas diligências para obter a Conta, de em Fevereiro de 99 ter sido recusado novo prazo pedido pelo demandado, de anterior*

participação ao Ministério Público só não tido seguimento em virtude da última lei de amnistia, de os efeitos dessa lei se restringirem aos factos até 25MAR99, mantendo-se a partir daí a obrigação de remessa da contas e sendo, por isso, passível de sanção a persistência da omissão.

3. *Nesse quadro, o prazo concedido, destinando-se tão só a dar uma última oportunidade ao demandado para escapar ao processo sancionatório, é razoável e mesmo benévolo.*
4. *Que assim não seja, o demandado não fica por essa razão desonerado do envio da Conta, pelo que se mantém a conduta omissa, com relevância sancionatória, até que a Conta seja apresentada.*
5. *A douta sentença, conhecendo do requerimento acusatório apenas em relação ao não envio da Conta no referido prazo de 8 dias, restringe indevidamente a apreciação da causa de pedir ou a apreciação dos factos que fundamentam o pedido, omitindo questões de que deveria conhecer.*
6. *Com efeito, o requerimento acusatório funda-se na circunstância de, apesar de todas as diligências e de toda a condescendência revelada pelo tribunal, a conta ainda não ter sido entregue em 12/7/99, sendo que o prazo legal de entrega se esgotara em 15/5/99 e a amnistia apenas cobrira o não cumprimento da obrigação até 25 MAR. 99.*
7. *A douta sentença igualmente omite apreciar a relevância da persistência da omissão de remessa da conta até à data de julgamento, apesar de o facto ter sido dado como provado e de considerar tal facto “incompreensível e, a todos os títulos, inaceitável”.*
8. *Deste modo, a sentença sanciona como legal e sem relevância sancionatória situação que, sendo ilegal desde 15MAI98, readquiriu a referida relevância em 26MAR99.*
9. *A sentença, dando como adquirido que o demandado já não era à data do julgamento responsável do Instituto da Juventude, não pode dirigir ao actual Presidente do Instituto a injunção prevista no artº 68º da Lei nº 98/97, com a cominação aí prevista, o que só se justifica em relação a pessoa que tenha sido julgada.*
10. *A ordenar-se a repetição do julgamento, importa clarificar o quadro processual subsidiário aplicável, sendo que quando o CPP e o*

CPC divergem àquele deve se dada prevalência quando o processo é de natureza sancionatória.

11. *Não é, em todo o caso, aceitável, sendo diferente o tratamento das questões num e noutra Código, resolver umas pelo CPP e outras pelo CPC.*
12. *A douta sentença é nula, violando os art^{os} 68º e 80º, al. a) e c) da Lei nº 98/97, o artº 379º, 1, c), CPP e o artº 668º, 1, b), c), d), CPC.”.*

Consequentemente, termina solicitando a revogação da sentença impugnada.

- 1.2 O demandado **F1**, ora recorrido, discorda da argumentação desenvolvida pelo Ministério Público pois, quanto à invocada “*incoerência do figurino processual adoptado pela sentença*” “*pese embora a pertinência que a discussão do tipo de processo a adoptar possa ter, a mesma perde toda a relevância, por falta de oportunidade, nesta sede de recurso*”, tanto mais que, segundo o recorrido, o Ministério Público nada terá oposto à admissão do depoimento da testemunha em causa.

No que concerne aos vícios substanciais em que o Ministério Público fundamenta o recurso interposto conclui o ora recorrido que a sentença deve ser mantida porquanto:

- a) *O prazo de oito dias concedido ao então demandado para apresentar a conta de gerência de 1997 é irrazoável, não havendo qualquer falta de fundamento ou erro de julgamento na sentença.*
- b) *Com efeito, amnistia que resulta da alínea a) do artº 7º da Lei nº 29/99, de 12 de Maio, fez extinguir todos os efeitos jurídicos dos factos ocorridos até 25 de Março de 1999.*
- c) *Conhecendo o Tribunal todas as dificuldades técnico-administrativas com que o Instituto Português da Juventude se debatia desde 1996, e sabendo também que a conta de gerência de 1997 não podia ser remetida sem que a conta de gerência de 1996 estivesse concluída, ao conceder um prazo de oito dias para que se procedesse à entrega da conta de 1997, sabia de antemão o Tribunal que existia uma impossibilidade objectiva de o fazer, pelo que tal prazo só pode ser entendido como irrazoável.*

- d) *A causa de pedir só pode residir na falta de remessa da conta ao Tribunal no prazo de oito dias contados a partir da notificação do despacho de 27 de Maio de 1999, já que todos os factos anteriores a 25.03.99 deixaram de ter qualquer relevância jurídica, por efeito da amnistia constante da alínea a) do artº 7º da Lei nº 29/99.*
- e) *Os factos constantes dos autos em causa devem restringir-se à data da acusação proferida pelo MP, pelo que não poderia ser sancionada a omissão da remessa da conta até à data do julgamento, sendo certo que a sentença fixou um novo prazo para que tal remessa fosse efectuada, prazo esse cujo incumprimento tem agora natureza criminal.*
- f) *O processo em causa não tem natureza criminal mas antes contravençional e uma vez que o não cumprimento da obrigação que o motivou impende sobre o titular do cargo de Presidente da Comissão Executiva do Instituto Português da Juventude, seja ele quem for, não há qualquer excesso de pronúncia.*
- g) *A audiência de julgamento decorreu, desde o seu início, sob as regras do processo civil e nela esteve presente o Meritíssimo Magistrado do MP que a propósito do requerimento para admissão do depoimento da testemunha, nada opôs, bem como nada requereu quer depois do despacho que a admitiu, quer até final da audiência.*
- h) *Assim, e pese embora a pertinência que a discussão do tipo de processo a adoptar possa ter, a mesma perde toda a relevância, por falta de oportunidade, nesta sede de recurso”.*

2. Os Factos Provados

- 2.1 Na sentença impugnada veio a aceitar-se como provada a seguinte factualidade anteriormente fixada em despacho:

“1. O Demandado foi nomeado presidente da comissão executiva do Instituto Português da Juventude (IPJ) pelo Despacho Conjunto nº 88/98, de 16 de Janeiro, publicado no DR, 2ª série, nº 30, de 5 de Fevereiro de 1998, rectificado no nº 55, de 6 de Março de 1998, da mesma série e visado por este Tribunal em 8 de Julho de 1998;

2. *O Demandado iniciou funções em 16 de Janeiro de 1998 e já cessou tais funções no passado dia 1 de Novembro;*
3. *No ano de 1998, verificou-se a nomeação de novo vogal, em 16 de Janeiro, para integrar a comissão executiva, vogal que foi substituído em 9 de Outubro;*
4. *Compete à Comissão Executiva do IPJ elaborar e apresentar ao Conselho de Administração, para aprovação, a conta de gerência com o parecer do Conselho de Fiscalização;*
5. *Ao Vogal, F2, estava atribuído o pelouro do departamento administrativo e financeiro;*
6. *O Demandado foi notificado, por carta registada, de 28 de Maio de 1999, para, sob a cominação da sanção de multa, remeter a este Tribunal, no prazo de oito dias a contar da notificação, a Conta de Gerência do IPJ, relativa ao ano de 1997;*
7. *Através do ofício nº 796, de 23 de Junho de 1999, assinado pelo Vogal, F2, aquele Instituto tenta justificar a impossibilidade de cumprimento do solicitado invocando os atrasos endémicos no encerramento das contas de gerência dos anos anteriores, mas comprometendo-se a enviar, nessa semana "documentos provisórios" relativos à Conta de Gerência de 1997;*
8. *Mas tal remessa nunca foi efectuada;*
9. *As diligências deste Tribunal tendentes a que aquele Instituto remeta a referida Conta de gerência arrastam-se, sem qualquer êxito, pelo menos desde 14 de Maio de 1998, pois,*
 - *em 14 de Maio de 1998, o IPJ solicitou a prorrogação do prazo por 60 dias com fundamento no atraso na elaboração da Conta de Gerência de 1996;*
 - *este Tribunal concedeu apenas 30 dias que terminaram em 30 de Junho de 1998;*
 - *em 24 de Agosto, foi solicitada novamente a remessa da Conta de 1997, solicitação repetida em 23 de Novembro de 1998, agora, pelo prazo de 10 dias, ou para justificação da falta;*
 - *só em 1 de Fevereiro de 1999 o IPJ informa que não enviou a Conta de 1997 por não estar ainda concluída a de 1996, pedindo, em 3 de Fevereiro de 1999, mais 60 dias, o que foi indeferido;*

10. *A Conta de gerência de 1996, ainda que incompleta, deu entrada na Direcção-Geral deste Tribunal em 5 de Fevereiro de 1999, não tendo o IPJ, até à data do presente julgamento, remetido os documentos em falta;*
11. *O prazo legal para remessa da Conta de Gerência de 1997 está legalmente fixado e é o de 15 de Maio de 1998;*
12. *A última solicitação deste Tribunal para remessa da Conta de Gerência de 1997 consta da carta registada de 28 de Maio de 1999, acima mencionada;*
13. *Até 12 de Julho de 1999, a referida Conta não tinha dado entrada neste Tribunal, situação que se mantém na data do presente julgamento;*
14. *A falta de remessa da Conta de Gerência de 1997, bem como da de 1996, fica a dever-se a circunstâncias alheias à vontade do Demandado, não só porque respeitantes a gerências que lhe são anteriores, mas também por deficiente funcionamento do IPJ, objecto de reestruturação em 1996, mal dotado de efectivos tecnicamente preparados e sem estímulos profissionais, pois, nos últimos seis anos não foi aberto qualquer concurso de admissão ou progressão, até porque a Portaria que lhe fixa os seus quadros de pessoal só foi publicada em Outubro de 1999;*
15. *O Demandado, durante a sua gerência, procurou melhorar o funcionamento dos serviços, introduzindo, durante 1997, os procedimentos informáticos, tornando-se necessário preparar o pessoal e criando mesmo um grupo de trabalho com a missão específica de tratar do encerramento das contas de gerência relativas a anos anteriores, mas sem grande sucesso a que não é alheio o facto de o chefe de repartição estar longos períodos com baixa por doença e o facto de não terem sido substituídos alguns lugares de chefia cujos titulares se encontram em funções noutros serviços;*
16. *O saldo da Conta de Gerência de 1996 é indispensável à regularidade da Conta de Gerência de 1997;*
17. *A Conta de Gerência de 1996 já foi elaborada, tem o parecer do Conselho de Fiscalização e está no Conselho de Administração para aprovação;*
18. *O encerramento da Conta de Gerência de 1997 pode ser feito em breve porque já há condições para a sua elaboração com base na*

informática e desde que sejam contratados serviços externos especializados;

19. O Demandado auferia, como presidente da Comissão Executiva, o vencimento correspondente a director geral que é de cerca de 600 contos por mês”.

- 2.2 A factualidade descrita e assente como provada não foi oportunamente reclamada e, em nosso entender, afigura-se insusceptível de ser alterada excepto no que concerne à resposta/matéria constante do ponto 14. Neste particular, o Tribunal tem por não escrita a parte da resposta em que se referem questões de direito ou conclusões só passíveis de retirar da parte factual aí também referida. Considera-se matéria de facto apenas a seguinte: *“A falta de remessa da Conta de Gerência de 1997, bem como da de 1996, não só porque respeitantes a gerências que lhe são anteriores, mas também por deficiente funcionamento do IPJ, objecto de reestruturação em 1996, mal dotado de efectivos tecnicamente preparados e sem estímulos profissionais, pois, nos últimos seis anos não foi aberto qualquer concurso de admissão ou progressão, até porque a Portaria que lhe fixa os seus quadros de pessoal só foi publicada em Outubro de 1999”*. Appreciar e decidir a relevância de tais factos e só deles no domínio da ilicitude e da culpa é matéria de direito e conclusiva. Por isso, julga-se não escrita a parte do ponto 14 em que se afirma: *“[...] fica a dever-se a circunstâncias alheias à vontade do Demandado”* (artigo 646º, nº 4 do C.P.C.). Em consequência, será com base em tal substracto fáctico agora confirmado que o Tribunal apreciará as questões de direito suscitadas e, por fim, decidirá.

3 O DIREITO

- 3.1 O ilustre recorrente suscitou a questão prévia da *“incoerência do figurino processual”* adoptado nos autos porquanto, na sua perspectiva, refere que a sentença adoptou o modelo consagrado pela lei processual civil mas na audiência de julgamento optou-se pela lei processual penal para fundamentar a admissão a depôr de testemunha não arrolada atempadamente.

Obviamente que, em abstracto, a conduta processual descrita poderá gerar dúvidas ou confusões na condução do processo e, especialmente, na determinação das posições processuais a assumir pelos diversos intervenientes.

Analisemos a situação em concreto, antecipando que já abordámos esta problemática no âmbito da responsabilidade financeira sancionatória quando, a propósito, se escreveu no Acórdão nº 1/2000, de 15 de Novembro de 2000, proferido no processo nº 1 RO – M/2000, que a motivação do legislador de 1997 ao consagrar no artigo 93º que mesmo as infracções financeiras sancionatórias fossem julgadas em audiência de julgamento segundo “o regime do processo sumário do Código de Processo Civil, com as necessárias adaptações” visou exclusivamente “afastar do responsável por infracções sancionatórias o labéu ou a estigmatização que normalmente sobrecarregam o infractor sujeito a julgamento com o ritual e o formalismo próprios do processo penal. A não existir o artigo 93º, por força da *alínea c) do artigo 80º, a audiência de julgamento em matéria sancionatória seria a do processo penal comum com manifesta inadequação de alguns dos institutos que a caracterizam (obrigatoriedade da presença do arguido, contumácia, “césure” entre a questão relativa à factualidade típica e à culpabilidade, etc.)*.”.

Daí que o argumento teleológico invocado legitime que se tenha defendido e se continue a sustentar que:

“mesmo na regulamentação da audiência de julgamento o artigo 93º que manda aplicar o regime do processo sumário do Código de Processo Civil o fez com várias cautelas que, de tão perspicazes, importa salientar:

- *Em primeiro lugar, por força do corpo do artigo 80º e da natureza remissiva do artigo 93º, sempre, conforme decorre das regras hermenêuticas já antes enunciadas, qualquer norma autónoma e expressa constante da Lei nº 98/97 que obvie à necessidade de recurso a regimes estranhos deve prevalecer sobre estes.*
- *Por outro lado, o artigo 93º não determina que se aplique o “regime do processo sumário do Código de Processo Civil” de forma mecânica ou automática antes ordena a que se faça tal “com as necessárias adaptações”.*
Necessárias adaptações a quê? Obviamente que às normas, regimes ou princípios expressamente consagrados ou decorrentes das demais normas referidas no corpo do artigo 80º. Ora, decorre do disposto no artigo 92º, nº 4 da Lei nº 98/97 que o legislador pretendeu expurgar o processo do Tribunal de Contas em geral, logo

por maioria de razão em matéria sancionatória, de qualquer efeito cominatório.

- *Por fim, observe-se que no artigo 93º o legislador não manda aplicar as normas “qua tale” mas antes o regime do processo sumário do Código de Processo Civil. Daqui decorre que, em consequência da igualdade ou paridade das partes processuais, a supressão de um ónus em relação a uma terá necessariamente que conduzir também à supressão de tal ónus quando em situação idêntica impenda sobre a outra parte.*

Concluindo neste particular, afigura-se-nos que o regime processual em matéria sancionatória não suporta a prolação de sentença que directa ou indirectamente se baseie em pressupostos cominatórios.

Ainda a propósito do artigo 93º não podemos deixar de afirmar que constituindo a sentença uma fase processual distinta da audiência de discussão e julgamento a regulamentação daquela em matéria sancionatória não deverá decorrer da aplicação do artigo 93º mas primeiramente do que expressamente dispõe o artigo 94º e, posteriormente, das normas que no âmbito do processo penal regulam esta fase por aplicação do artigo 80º, alínea c). A autonomia da sentença como ciclo ou fase processual em confronto com a audiência extrai-se, nomeadamente, do que dispõe o artigo 94º da Lei nº 98/97, do Título III, “da sentença” e artigo 365º e seguintes do C.P.P. e do Capítulo V, “da sentença”, artigo 658º e ss. do C.P.C., para além de, frequentemente, o órgão encarregue da audiência de julgamento não coincidir com o que profere a sentença (Cfr., a propósito da distinção da sentença da audiência como fase ou ciclos processuais, Castro Mendes, in “Direito Processual Civil”, vol. III, policopiado, pág. 257 e seguintes, Lisboa, A.A.F.D.L., 1978/79 e A. Varela e outros in “Manual de Processo Civil, 2ª Edição, revista e actualizada, pág. 663 e seguintes, Coimbra Editora, 1985”).

Regressando à análise do caso concreto, podemos agora afirmar que, do nosso ponto de vista, a admissão da testemunha a depôr no decurso da audiência (ao abrigo do princípio da investigação ou da verdade material, fundamental em matéria penal e, conseqüentemente, sancionatória) não legitima qualquer censura pois não só se enquadra na visão que temos desta forma de processo no que concerne ao julgamento como não suscitou, na altura, qualquer oposição por parte do recorrente.

Relativamente às regras processuais adequadas à fase da sentença discordamos, pelas razões já sobejamente desenvolvidas anteriormente, que em domínio sancionatório se utilizem as normas e princípios específicos do processo civil em detrimento do processo penal.

3.2 Relativamente ao direito aplicável ao caso subjúdice a absolvição resultou, resumidamente, das seguintes conclusões:

- “a) Só se verifica a infração prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 66.º da LOPTC se a “falta de remessa da Conta de Gerência” ou a “falta de remessa tempestiva da Conta de Gerência” forem injustificadas”.*
- b) A justificação dessa falta compete, na fase não jurisdicional, ao Juiz da Área de Responsabilidade da 2.ª Secção do Tribunal de Contas ou, na fase jurisdicional, ao Juiz do processo na 3.ª Secção.*
- c) Tratando-se de prazo fixado pelo Tribunal de Contas para dentro dele ser cumprida a obrigação de prestação de contas a que se refere aquela norma, deve tal prazo ser razoável, isto é, deve ter em conta o princípio da realidade quanto às exigências e formalidades necessárias e indispensáveis para que tal remessa ou prestação possa ser efectuada e atender também aos dados da experiência.*
- d) O prazo de oito dias úteis para apresentação duma Conta de Gerência é manifestamente insuficiente e, por isso, impraticável, quando, para a sua aprovação têm de intervir vários órgãos colegiais, como acontece no Instituto Português da Juventude.*
- e) Não sendo razoável o prazo fixado, o seu incumprimento não pode ser havido como injustificado”.*

Nestes termos e com estes fundamentos,

“Por não dever ser considerado razoável, no contexto legal e circunstancial descrito e provado, o prazo de oito dias úteis a contar da data da notificação, efectuada pela carta registada de 28 de Maio de 1999, para o IPJ remeter a este Tribunal a Conta de Gerência de 1997, a falta de cumprimento dessa determinação não pode ser havida como injustificada.

Assim, a falta de remessa da referida Conta de Gerência, nesse prazo, porque não injustificada, não integra a infração prevista na alínea a) do n° 1 do art° 66° da LOPTC”.

3.3 O objecto do recurso vem delimitado pelo Ministério Público com referência expressa a três situações qualificadas como vícios substanciais da sentença cuja revogação se requereu. Independentemente da classificação dogmática de tais vícios e respectivo enquadramento normativo, nada impede que, desde já, os apreciemos de forma autónoma e pela ordem indicada nas alegações.

3.3.1 O recorrente argumentou que a sentença ora impugnada enferma de *“falta de fundamentação”* e acolhe o *“erro de julgamento”* baseado na distinção entre *“falta de remessa”* e *“falta de remessa tempestiva”* de contas sem apoio na lei tipificadora da infração e de que o julgador extraiu consequências inadequadas.

De forma mais concreta, extrai-se da leitura e análise da sentença que na mesma se entendeu que:

- a) A falta a que se refere o artigo 66°, n° 1 alínea a), da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto quanto à não remessa ou remessa intempestiva afere-se não apenas em função do incumprimento ou cumprimento fora do prazo estipulado no artigo 52°, n° 4 do mesmo diploma mas também em relação ao prazo que vier a ser fixado *“em consequência do acto de declaração de justificação dessa remessa tardia”*.
- b) O princípio da razoabilidade (prazo razoável) *“consignado no n° 1 do artigo 68° é extensivo e, por isso, deve ser respeitado, em qualquer fase ou modalidade de intervenção deste Tribunal no âmbito das suas atribuições legais”*.
- c) A aplicação da amnistia a estes casos conduz a que *“os prazos legais referidos no n° 4 do artigo 52° ou noutra diploma já não podem ser invocados”* pelo que *“a questão só poderá ser resolvida, em nosso entender, por instruções deste Tribunal ou por fixação de prazo, caso a caso, por parte do Juiz da Área da 2ª Secção”*. Acrescenta-se contudo que a obrigação legal de apresentação das contas subsiste.

- d) O prazo de oito dias fixado para que o IPJ remetesse a Conta de Gerência de 1997 ao Tribunal de Contas “*não pode ser havido como realista e exequível, isto é, não foi um prazo razoável*”, porquanto faltava apurar o saldo de encerramento da Conta de Gerência de 1996 que tem de constar como saldo de abertura daquela, as formalidades e exigências previstas no Decreto-Lei nº 70/96 eram complexas e os problemas de funcionamento do IPJ endêmicos.

Daí concluir-se, como se concluiu na douda sentença, que a falta de remessa da Conta de Gerência de 1997 seria de justificar perante tal circunstancialismo.

Salvo o devido respeito, não podemos concordar com tal posição que, a nosso ver, enferma não tanto de falta de fundamentação (pelo menos não absolutamente) mas antes de vários erros de julgamento na aplicação das normas invocadas e na valoração da factualidade apurada em julgamento.

Clarifiquemos, antes de mais, os contornos da(s) infração(ões) financeira(s) que o Ministério Público imputa ao demandado concentrando-nos na interpretação de tais normas e procurando densificar o seu conteúdo numa perspectiva pragmática mas com fundamento dogmático.

Na vigência da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, dispunha o artigo 48º, nº 1, alínea d) que “*O Tribunal de Contas pode aplicar multas nos casos seguintes:*

- e) *Pela falta de apresentação de contas nos prazos legalmente fixados;”*.

Com a entrada em vigor da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, veio regular-se no artigo 66º, nº 1, alínea a) que “*O Tribunal pode ainda aplicar multas nos casos seguintes:*

- a) *Pela falta injustificada de remessa de contas ao Tribunal, pela falta injustificada da sua remessa tempestiva ou pela sua apresentação com deficiências tais que impossibilitem ou gravemente dificultem a sua verificação;”*.

Donde releva para caracterizar a infracção em causa concluir que:

- i) A alteração em causa ocorrida com a entrada em vigor da Lei nº 98/97 teve em vista, em obediência ao princípio da legalidade válido nesta matéria, tornar mais precisa e concisa a previsão normativa, de forma a garantir por um lado de forma mais efectiva a defesa ou adopção de conduta pelo destinatário e, por outro lado tornar mais eficaz a punição dos infractores.
- ii) O “*interesse jurídico-financeiro*” acautelado na versão da Lei nº 86/89 e da Lei nº 98/97 continua, no entanto, inalterável. Num e noutro caso o legislador visa obviar às condutas que nomeadamente por omissão, obstaculizem a verificação interna de contas de modo a potenciar a eficácia da actividade de controlo financeiro desta Instituição.
- iii) Por isso, a “*precisão*” e “*individualização*” das condutas susceptíveis de relevantemente violarem aquele “*interesse jurídico financeiro*”.
- iv) E a exclusão da tipicidade de todos os comportamentos que:
 - Não obstante poderem violar aqueles interesses forem consideradas justificadas pelo órgão competente (2ª Secção);
 - Ou, apesar de deficiências na sua apresentação, nem sequer sejam capazes de impossibilitar ou impedir gravemente que aquele desiderato verificador seja atingido.

Voltando ao raciocínio inicial, impõe-se salientar que também na Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, a falta de apresentação de contas no prazo legal, se viesse a revelar-se justificada, levaria à não punibilidade do agente por exclusão da ilicitude ou da culpa, consoante as circunstâncias.

Porquê, então, o acrescento expresso do conceito “injustificada” na previsão legal do artigo 66º, nº 1, alínea a) da Lei nº 98/97, se pelos vistos, a solução legal, aparentemente, não careceria de tal referência expressa? A alteração é fundada nas considerações antecedentes podendo, no entanto, na prática processual ajudar a compreender melhor as relações entre di-

versos órgãos do Tribunal. A Lei nº 98/97, dito de outro modo, consagra a necessidade de existirem sempre dois juízos prévios de indicição relativamente à injustificação da conduta con-substanciada na falta de remessa da conta (Juiz da Secção e Ministério Público).

Creemos que tal se ficou a dever ao facto de, neste novo diploma, a actividade de verificação das contas de gerência e o julgamento de tais contas (quando necessário) passar a pertencer a duas instâncias diversas θ a 2ª e a 3ª Secções. Esta alteração nos elementos de facto que constituem o tipo objectivo impõem que se conclua que é exclusivamente à 2ª Secção do Tribunal que compete fixar os critérios e avaliar sob o ponto de vista administrativo-financeiro, caso a caso, quando é que devem ou não considerar-se injustificadas a não remessa ou a remessa intempestiva das contas de gerência. Tal conclusão assume uma importância extraordinária para a compreensão das articulações que se estabeleceram normativamente entre as actividades das diversas secções deste Tribunal.

Seja a decisão da 2ª Secção (Juiz, Subsecção ou Plenário) a de considerar justificada ou injustificada a falta, esta é inalterável no plano da actividade de verificação de contas e de auditoria cuja competência é exclusiva daquela Câmara e reveste sempre alguma margem de descricionaridade técnica.

Tal conclusão, alicerça-se no facto de tais decisões serem insusceptíveis de impugnação por via de recurso. Alerta-se contudo, que a eficácia de tais decisões é limitada à actividade específica da 2ª Secção e potencia ou indicia apenas a alta probabilidade de o agente estar incurso na referida infracção financeira sancionatória pois releva para o preenchimento dos elementos/pressupostos típicos desta.

O sancionamento da infracção, no entanto, compete exclusivamente à 3ª Secção através do adequado processo de multa (artigo 67º) e o objecto deste reconduz-se exclusivamente aos factos integrantes da conduta do obrigado a prestar contas não podendo, em circunstância alguma, directa ou indirectamente, por distração ou intencionalmente, constituir-se em “julgamento”

mento” da conduta administrativo-financeira dos serviços da 2ª Secção.

Mas, pode ou não o Juiz da 3ª Secção considerar justificada uma falta que a 2ª Secção “a priori” considerou injustificada? Indiscutivelmente que sim, observados os cuidados anteriormente referidos quanto ao substracto factual a ponderar e sem perder de vista que o prazo legal da obrigação de prestação de contas é o que consta do nº 4 do artigo 52º e que eventuais intervenções do Juiz da 2ª Secção, impropriamente denominadas de “prorrogações”, apenas visam habilitá-lo a exercer a competência que o artigo 12º do Regulamento da 2ª Secção lhe atribui nesta matéria de “aceitar a justificação de remessa de contas fora do prazo legal”.

A actividade jurisdicional da 3ª Secção situa-se preferencialmente no domínio das causas de justificação (exclusão da ilicitude e da culpa) da conduta imputada ao demandado globalmente considerada e de que a posição do Juiz da 2ª Secção se apresentará como mera circunstância adjuvante da compreensão ou tipificação daquele comportamento nunca podendo constituir-se no objecto do julgamento.

Pelo que antecede, embora com o devido respeito pela opinião contrária, não sufragamos a leitura que a sentença faz da matéria de facto provada e do que dispõem os artigos 52º, nº 4 e 66º, nº 1, alínea a) e artigo 68º, nº 1 todos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com referência ao artigo 12º, “in fine”, do Regulamento da 2ª Secção.

A liberdade dos Juizes da 3ª Secção na valoração de circunstâncias factuais relativas à actuação técnica de outras secções desde que relevantes para uma valoração global e contextualizada da conduta do demandado, não permite porém que como no caso concreto se tenha “reconstruído um novo thema decidendum” quando na sentença se afirma que:

“Feita esta explanação, estamos em condições de apreciar se ocorreu a infracção de que vem acusado o Demandado e, em tal caso, se deverá ser havida como injustificada.

Comecemos pela injunção ou determinação, de 25 de Maio de 1999 (fls. 29), comunicada pela carta registada, de 28 de Maio de 1999.

- a) *Antes de mais, o Tribunal sabia, por causa do exercício das suas funções e não pode ignorar-se (nº 2 do artº 514º do CPC), como está, aliás, plasmado nos autos em documentos seus (fls. 2 do Apenso e fls. 18 do Proc. Principal) que o IPJ ainda não tinha remetido as contas de gerências relativas aos anos de 1996, 1997 e 1998 e que os respectivos prazos legais já tinham todos sido ultrapassados. Como sabia que a al. a) do artº 7º da Lei nº 29/99, de 12 de Maio, tinha amnistiado também tais infracções até 25 de Março de 1999.*
- b) *A amnistia reporta-se à sanção e não à obrigação, pois esta subsiste, como é óbvio. Todavia, a aplicação da amnistia a estes casos levanta a questão de saber em que prazo deverão tais Contas de Gerência passar a ser enviadas, uma vez que os prazos legais referidos no nº 4 do artº 52º ou noutra diploma (artº 15º do Dec. 26.34, de 7 de Fevereiro de 1936, para a de 1996) já não podem ser invocados.*
A questão só poderá ser resolvida, em nosso entender, por instruções deste Tribunal ou por fixação de prazo, caso a caso, por parte do Juiz da Área da 2ª Secção. E foi esta a decisão tomada pelo Exmº Juiz da Área, pelo seu despacho de 27 de Maio de 1999, fixando o prazo de oito dias úteis a contar da notificação para o demandado apresentar a Conta de Gerência de 1997 neste Tribunal.
- c) *A injunção ou determinação feita ao IPJ é, pois, inteiramente legítima e até, como atrás já mencionámos, indispensável, face àquela amnistia. É que os prazos legais de remessa das Contas reportavam-se ao que é fixado no nº 4 do artº 52º e com a aplicação da amnistia a essa falta de remessa até 25 de Março de 1999, necessário se torna indicar novo prazo, uma vez que já não pode ser tido em conta – é esse o significado penal da amnistia – qualquer prazo reportado a uma data anterior a esta última”.*

As considerações que vimos fazendo neste “item” e que, quanto a nós, consubstanciam evidente erro de julgamento serão

exploradas de forma a concretizar melhor o nosso raciocínio no “*ponto 3.3.2.*” que se seguirá.

Antes, porém e ainda no âmbito da matéria de direito importa referir que se nos afigura incorrecto que na dita sentença se haja afirmado que “a amnistia reporta-se à sanção e não à obrigação, pois esta subsiste” para, em seguida, se concluir que os prazos legais fixados para a apresentação de contas “já não podem ser invocados”.

Carece de total fundamento jurídico retirar efeitos normativos como os que vêm referidos da aplicação da lei de amnistia e, em consequência, imputar ao Juiz da 2ª Secção (ou a esta em Plenário) uma actividade legífera no domínio da tipificação infraccional para, na sua ausência, considerar justificada a falta omissiva do demandado ao não apresentar contas.

Por último, a infracção imputável ao demandado pela falta de apresentação da Conta de Gerência de 1997, atento que se trata de uma infracção omissiva cujo primeiro acto – ocorrido em 15 de Maio de 1998 – “*perdura por efeito de uma espécie de velocidade adquirida, tratando-se, antes, de um número indefinido de momentos delitivos justapostos*”, até ao momento da consumação – decorridos oito dias após o prazo fixado em 28 de Maio de 1999 (Cfr. M. Lopes Rocha, in “*Aplicação da Lei Criminal no Tempo e no Espaço*”, Jornadas de Direito Criminal, pág. 101). Esta situação infraccional contínua persistindo para além de 25 de Março de 1999 (data limite para as infracções abrangidas pela lei de amnistia) não pode beneficiar do efeito amnistiativo pretendido e que apenas abrangeria temporalmente uma parte do comportamento infraccional em causa necessariamente unitário. Pensar o contrário, na prática, pode traduzir-se num prémio de graça ou clemência para o futuro (condutas ainda não iniciadas ou persistentemente continuadas) quando a regra fundamental das leis da amnistia é a de se reportarem a condutas passadas naturalisticamente estabilizadas em data que fixam, por outras palavras, com a execução findada.

- 3.3.2 Outro dos vícios invocado pelo recorrente para fundamentar a impugnação que fez da sentença em apreço consiste no facto

de, segundo a perspectiva do Ministério Público, “*não ter conhecido questões que deveria apreciar.*”.

A questão relativa à relevância da persistência da omissão de remessa de conta já foi abordada no “*item*” anterior em que se concluiu pela inaplicabilidade da lei da amnistia a condutas que sendo de execução continuamente justaposta perdurem para além de 26 de Março de 1999.

Conforme já referimos voltamos nesta altura a abordar a problemática da factualidade assente como provada mas num contexto global e sem perder de vista que é fundamental que a análise incida sobre os factos integradores do comportamento do demandado João Paulo Figueiredo Lucas Saraiva.

Assim:

- O demandado iniciou funções como presidente da Comissão Executiva do I.P.J. em 16 de Janeiro de 1998 e com ele o vogal encarregue do departamento administrativo e financeiro.
- Em 14 de Maio de 1998, o IPJ solicitou a prorrogação do prazo de apresentação da Conta de 1997 por 60 dias, sendo-lhe concedidos 30 dias que terminaram em 30 de Junho de 1998.
- Em 24 de Agosto de 1998 e em 23 de Novembro de 1998 o Tribunal de Contas insistiu pela remessa da conta, fixando um prazo de 10 dias para o efeito ou a justificação da falta.
- O IPJ só em 1 de Fevereiro de 1999 informou o Tribunal do não envio da conta por não estar ainda concluída a de 1996 e em 3 de Fevereiro de 1999 pede mais 60 dias de prorrogação que foi indeferido.
- A Conta de Gerência de 1996, foi remetida ao Tribunal de Contas, incompleta, em 6 de Fevereiro de 1999.
- Em 28 de Maio de 1999, sob cominação da sanção de multa, o Tribunal (2ª Secção) pela última vez solicitou a remessa da Conta de 1997 no prazo de oito dias a contar da notificação para o efeito efectuada.
- Em 23 de Junho, o IPJ tentou justificar o não envio da conta com os argumentos descritos como provados sob o ponto 7 da matéria de facto e comprometendo-se a enviar, nessa semana, alguns documentos provisórios relativos à Conta de 1997.

- Até à data do julgamento efectuado em 1ª Instância, pelo menos, nem os “*documentos provisórios*” referidos nem a Conta de Gerência foram remetidos ao Tribunal.

O factualismo evidenciado de entre os factos que se encontram provados demonstra suficientemente que, quer sob o ponto de vista objectivo quer subjectivo estão totalmente preenchidos os elementos típicos da previsão do artigo 66º, nº 1, alínea a) e artigo 52º, nº 4 em que, por isso, se enquadra a conduta do demandado.

É fora de dúvida que a Conta de Gerência de 1997 não foi remetida no prazo legal previsto no artigo 52º, nº 4 da Lei nº 98/97 e que tal situação se manteve, pelo menos, até à data do julgamento em 1ª Instância, apesar de ter sido notificado em 28 de Maio de 1999, para, sob cominação de multa, o dever fazer no prazo de oito dias após esta notificação.

A única “*desculpa*” então encontrada para não cumprir a obrigação de remessa eram “*os atrasos endémicos no encerramento das contas de gerências dos anos anteriores*” que o Tribunal não aceitou.

Consequentemente, uma vez que a decisão do Juiz da respectiva área da 2ª Secção não foi nem podia ser impugnada, o demandado ficou e não pode negar que o sabia, numa situação de não remessa injustificada, ilícita, por isso.

Entre parêntesis, sem que tal constitua uma intromissão na actividade da 2ª Secção mas face à relevância desta para a compreensão do caso em apreço e porque a sentença lhe faz referências expressas, não se pode deixar de afirmar conscientemente que a actuação do Exmº Colega da 2ª Secção, “*in casu*”, para além de obedecer escrupulosamente aos critérios objectivamente fixados, sucessivamente, no despacho do Presidente nº 222/90, DGP nº 84/98 e Resolução nº 3/99-2ª Secção para a matéria de prorrogação de apresentação de contas só peca, provavelmente, por se nos afigurar “*benévola e contemplativa*” face à inércia dos responsáveis do IPJ perante uma situação que cai inteiramente na sua área de responsabilidade.

Na conduta do demandado, globalmente valorada, há que destacar três aspectos fundamentais.

Um tem que ver com o facto de não ter ficado provado nem ser legalmente certo ou contabilisticamente correcto que o encerramento da Conta de Gerência de 1996 fosse ou seja “*conditio sine qua non*” para a elaboração, mesmo que provisória ou com deficiências, da Conta de Gerência de 1997. Aliás é o próprio IPJ que admite a possibilidade de remessa de documentos provisórios nunca enviados. A factualidade provada apenas considerou necessária a conta de 1996 para efeitos de “*regularidade*” da conta de 1997 e não para elaboração eventualmente provisória. Definitivamente, consigna-se que o factualismo assente como provado sob o ponto 16, onde se afirma que “*o saldo da Conta de Gerência de 1996 é indispensável à regularidade da Conta de Gerência de 1997*”, é absolutamente inócuo em relação à “*vexata quaestio*” da falta de remessa daquela conta que aqui cumpre apreciar. Não podemos deixar de tomar em conta que o organismo em causa, porque se trata de questão de direito, está apenas sujeito às regras específicas da contabilidade orçamental (não à da Contabilidade Patrimonial) menos complexa na organização e documentação. Por outras palavras, a organização contabilística do IPJ, necessariamente, tinha que apurar mesmo que provisoriamente o saldo da gerência anterior para iniciar a actividade de cada ano económico, mesmo que só em momento posterior se viesse a confirmar que coincidia com “*a discriminação do saldo de encerramento dessa gerência*”.

O demandado, podendo, não enviou sequer a documentação disponível e relevante para a conta de 1997 a que se comprometera.

O segundo aspecto prende-se com os mais de dezoito longos meses de “*atraso*” na apresentação da conta (15/5/98 a 23/11/99) cujos termos ainda vagos com que se refere que não foi apresentada por diversas circunstâncias “*não só porque respeitantes a gerências que lhe são anteriores, mas também por deficiente funcionamento do IPJ, objecto de reestruturação em 1996, mal dotado de efectivos tecnicamente preparados e sem estímulos profissionais, etc.*” não conseguem justi-

ficar a ilicitude da conduta sob pena de se ter de generalizar a ideia de irresponsabilidade financeira dos responsáveis pela Administração Pública quando colocados perante situações que funcionalmente se lhes impõem e que não afastam mas aceitam sabendo das consequências em sede de gestão da coisa pública. Mesmo que tais factos pudessem relevar alguma coisa em termos atenuativos da culpa do demandado não se pode falar em inexigibilidade ou justificação de condutas conscientemente aceites na medida em que as circunstâncias agora invocadas são já conhecidas quando da posse do cargo público em causa e se não rejeitaram.

Acresce que, por muito desorganizado contabilisticamente que um serviço público esteja, não é crível em termos de normalidade média que, em cerca de dois anos, se não consiga apresentar mesmo que provisoriamente a documentação mínima necessária a viabilizar a intervenção da instância de controlo externo no que concerne à verificação interna de contas.

Argumentar, como se faz na sentença, que tal se ficou a dever à irrazoabilidade do último prazo de oito dias concedido pelo Juiz da respectiva área da 2ª Secção conjugadamente com as formalidades e complexidades atinentes ao IPJ (Decreto-Lei nº 70/96) é, no mínimo, deslocar o debate de tal problema para circunstâncias meramente adjuvantes. Alguém pensaria porventura que a obrigação de apresentação de contas se reportava ou teria de ser cumprida através da “organização e execução” destas neste curto espaço de tempo? Não. Tal prazo comina apenas a remessa de contas que a lei prevê e concede que se comecem a organizar desde o fim do ano económico a que se referem, logo desde Janeiro de 1998 e, agora, o que se pretendia nestes oito dias concedidos era apenas o envio do resultado de tal desempenho independentemente da perfeição conseguida.

O terceiro e último aspecto tem que ver com os contornos que caracterizam a obrigação que impendia sobre o demandado a partir da análise das competências legais que lhe são cometidas no Decreto-Lei nº 70/96, de 4 de Junho (Lei Orgânica do I.P.J.).

Dispõe o artigo 5º daquela lei que:

“Competências

Compete ao conselho de administração:

- a) *Aprovar o plano, o orçamento anual, o relatório anual de actividades e a conta de gerência, bem como os planos financeiros plurianuais que se mostrem necessários;*
- b) *Acompanhar a actividade do IPJ, podendo formular propostas, sugestões ou recomendações, bem como solicitar esclarecimentos à comissão executiva e à comissão de fiscalização.”.*

E o artigo 8º do mesmo diploma regula que:

“Competências

1 À comissão executiva compete:

- a) *Dirigir a actividade do IPJ;*
- b) *Gerir todos os fundos e receitas confiados ao IPJ;*
- c) *Elaborar e submeter à aprovação do conselho de administração o plano, o relatório anual de actividades, o orçamento anual, os planos financeiros plurianuais que se mostrem necessários e a conta de gerência;*
- d) *Submeter a parecer da comissão de fiscalização o orçamento, o plano e o relatório anual de actividades e a conta de gerência;*

[...]

2 À comissão executiva do IPJ compete ainda apreciar as propostas, sugestões ou recomendações apresentadas pelo conselho de administração sobre matérias do âmbito das suas competências”.

Ora, ao demandado, como Presidente da Comissão Executiva, nos termos do artigo 9º compete:

“Competências do presidente da comissão executiva

1 Compete ao presidente da comissão executiva:

- a) *Coordenar a sua actividade e convocar e presidir, com voto de qualidade, às respectivas reuniões;*

- b) *Assegurar a representação do IPJ em quaisquer actos, designadamente em juízo;*
- c) *Convocar o conselho de administração do IPJ;*
- d) *Exercer as competências que lhe sejam atribuídas nos termos do presente diploma e demais legislação aplicável.*

2 O presidente poderá praticar todos os actos que pela sua natureza e urgência não possam aguardar reunião daquele órgão, os quais serão sujeitos a ratificação na reunião imediatamente seguinte.”.

São evidentes os largos poderes de actuação do demandado e consequentes deveres funcionais de actuação, nomeadamente na matéria subjulgamento, que, se atempada e correctamente accionados, obviariam aos atrasos verificados ou pelo menos minorariam as consequências ocorridas a nível de gestão.

Pela argumentação que vimos expondo, o factualismo provado e invocado pelo recorrido é absolutamente irrelevante para justificar a não apresentação da Conta de Gerência de 1997 até 23 de Novembro de 1999.

3.3.3 Afirma-se também no requerimento de interposição de recurso que a sentença terá *“excedido os limites do que lhe era dado conhecer”*, fundamentando-se tal conclusão no facto de, uma vez que o demandado já não era à data do julgamento responsável do IPJ, se ter condenado o actual Presidente na injunção prevista no artigo 68º, nº 1 da Lei nº 98/97.

Parecendo pouco relevante, esta questão assume grande interesse prático e alguma dificuldade no campo hermenêutico.

Dispõe o artigo 52º, nº 1 que *“as contas serão prestadas por anos económicos e elaboradas pelos responsáveis da respectiva gerência ou, se estes tiverem cessado funções, por aqueles que lhe sucederem, sem prejuízo do dever de recíproca colaboração.”*.

Ora em 1 de Novembro de 1999, sem ter apresentado a Conta de Gerência de 1997 conforme lhe competia legalmente, o demandado cessou funções de Presidente do IPJ. Tal facto super-

veniente, embora irrelevante para a responsabilização pela infração que lhe é imputada, desobriga-o do dever de apresentação da conta a partir dessa data para o futuro. A obrigação de apresentação da conta de 1997 transferiu-se “*ope legis*”, desde então, para o novo Presidente do IPJ.

Nestes autos o novo Presidente não pode ser sujeito a qualquer condenação ou injunção decorrente de condutas infracionais a que é alheio sob pena de se alterar ou modificar, no plano subjectivo, o *thema decidendum* ou objecto do processo. É-lhe, por isso, inaplicável no disposto no artigo 68º da Lei nº 98/97 não obstante estar já vinculado a cumprir a obrigação de apresentar a Conta de Gerência de 1997 por imperativo legal (artigo 52º, nº 1 da Lei nº 98/97).

E quanto ao demandado, poderá ou não ser sujeito à injunção prevista no artigo 68º da Lei nº 98/97?

Entendemos que não!

É que a norma do artigo 52º, nº 4 tem como pressuposto que o dever de apresentação recaia sobre quem tem o domínio funcional dos serviços a que se refere a conta pois só assim poderá cumprir a obrigação e o artigo 68º, nº 1 teleologicamente presuppõe a coincidência entre o demandado no processo de multa e o sujeito passivo daquela obrigação sob pena de inutilidade na fixação da injunção.

No caso concreto não se verifica aquela coincidência pelo que se nos afigura inaplicável, neste processo, o que dispõe o artigo 68º, nº 1 da Lei nº 98/97.

Uma última referência ao facto de ao demandado terem sido imputadas duas infracções previstas nas alíneas a) e d) do nº 1 do artigo 66º que, em nosso entender, estão numa relação de concurso aparente pois o factualismo provado aponta no sentido de “*in casu*” se dever considerar consumida pela infracção p. e p.p. artigo 66º, nº 1, a) a matéria de facto que também seria subsumível na previsão da alínea d).

A linha argumentativa que vimos desenvolvendo conduzirá à condenação do demandado pela prática da infracção que lhe é imputada pelo que interessa avaliar o grau de culpa para determinar o quantitativo exacto da sanção a aplicar.

O ilustre Magistrado do Ministério Público sugeriu no requerimento petitorio que a multa fosse fixada em 75.000\$00 o que, atento o tipo de dolo subjacente à conduta do demandado (perfeito conhecimento da obrigação e persistência no incumprimento), o vencimento que auferia, a conduta posterior à consumação da infracção, o elevado grau de desinteresse manifestado na fraca colaboração com o Tribunal e às altas funções que o demandado desempenhava no IPJ (Presidente da Comissão Executiva) com as inerentes e acrescidas responsabilidades, se não aceita como adequado. De facto, o circunstancialismo agravativo da culpa do demandado impõe que se reflita num substancial aumento da multa a fixar. As dificuldades (vagas) que os serviços atravessavam no âmbito da sua reorganização pessoal e contabilística, o atraso na elaboração da Conta de Gerência de 1996 e outras circunstâncias descritas no ponto 16 da matéria de facto dada como provada apenas relevam para efeitos de uma ligeira atenuação da culpa do demandado em confronto com o larguíssimo período temporal em que lhe foi possível ultrapassá-las. Por conseguinte, face às circunstâncias valoradas e ao facto de o Tribunal não estar vinculado ao montante indicado pelo Ministério Público, julga-se equilibrada a fixação da multa em 150.000\$00 (artigo 66º, nº 2 e artigo 94º, nº 1 da Lei nº 98/97).

4 Decisão

Ponderado tudo o que antecede e atenta a matéria de facto provada afigura-se-nos desnecessário ordenar a sua ampliação porquanto os factos materiais fixados pelo Tribunal recorrido constitui base suficiente para a decisão de direito que julgamos adequada.

Assim, pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 3ª Secção em:

- a) Revogar a douta sentença recorrida;

- b) Condenar o demandado **F1** na multa de 150.000\$00 pela prática da infracção financeira sancionatória p. e p.p. artigo 66º, nº 1, alínea a) com referência ao artigo 52º, nºs 1, 4, 5 e 7, todos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
- c) Absolver o demandado da infracção financeira p. e p.p. artigo 66º, nº 1, alínea d), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, por consumida pela infracção referida na alínea anterior;
- d) Condenar o demandado no pagamento de emolumentos nos termos do que dispõe o artigo 16º do Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Notifique-se e diligências necessárias.

Lisboa, 31 de Janeiro de 2001.

O Conselheiro Relator,

Manuel Marques Ferreira

Os Juízes Conselheiros

Pinto de Almeida

Morais Antunes

SENTENÇA Nº 5/2001

REMUNERAÇÕES ACESSÓRIAS ILEGAIS - PAGAMENTOS INDEVIDOS - REPOSIÇÕES

SUMÁRIO:

1. O Dec. Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio, procedeu a uma revisão e actualização de vencimentos da função pública incluindo o pessoal das autarquias, cominando, com “prevalência sobre todas e quaisquer disposições especiais e regulamentares em contrário”, (artº 33º), a proibição de criação, aumento ou extensão de remunerações acessórias (nº 1 do artº 8º).
2. Esta proibição manteve-se, ao essencial, nos DL 57-C/84, de 20 de Fevereiro, DL 184/89, de 2 de Junho, cuja disciplina foi desenvolvida no DL 353-A/89, de 16 de Outubro.
3. Assim, são ilegais os subsídios de disponibilidade, esforço e insalubridade, bem como o suplemento de secretariado, criados pela Câmara Municipal em data posterior à da vigência daquele DL 110-A/81 e constituem, por isso, a infracção financeira pagamentos indevidos.

O Conselheiro Relator
Silva Teixeira

Sessão de 14.02.2001
Processo nº 9/JRF/99

SENTENÇA Nº 5/2001

Requerente: MINISTÉRIO PÚBLICO
Demandados: F1; F2; F3; F4; F5; F6; F7
(...)

I - RELATÓRIO

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO, com base no Relatório de Auditoria nº 48/99, aprovado pela 2. Secção deste Tribunal, requereu, ao abrigo do nº 2 do artº 111º e nos termos da al. a) do nº 1 e nº 2 do artº 58º, do artº

89º e segs., todos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto – de ora em diante designado por LOPTC – o julgamento em processo de julgamento de responsabilidade financeira (JRF) do seguintes Demandados:

F1; F2; F3; F4; F5; F6; F7

(...)

melhor identificados nos autos, porquanto, e, em resumo, na qualidade de responsáveis pela gerência de 1996 da Câmara Municipal de Évora (CME):

- a) Mantiveram a atribuição de um subsídio de disponibilidade no domicílio aos trabalhadores respectivos, conforme regulamento do chamado Piquete de Esgoto aprovado, em reunião da CME, de 10.02.93, visando a desobstrução de colectores de águas residuais, domésticas e pluviais, tendo, deste modo, pago, nesse ano de 1996, a quantia global de 7.952.455\$00 de subsídio, apesar de saberem que tal subsídio remuneratório era ilegal por contrariar o disposto no nº 2 do artº 15º e nº 3 do artº 19º do DL 184/89, de 2 de Junho e nos artºs 11º e 12º do DL 353-A/89, de 16 de Outubro;
- b) Atribuíram, por decisão do 2º Demandado, a diversas funcionárias da CME, a exercer funções de apoio administrativo junto dos Gabinetes dos Vereadores, um suplemento de secretariado, em que pagaram a quantia global de 658.368\$00, apesar de saberem que tal suplemento carecia de base legal porque tais funcionários não integravam o *secretariado do Presidente da Câmara e, assim, infringiram o artº 26º do DL 341/83, de 21 de Julho e os artºs 11º e 12º do citado DL 353-A/89;*
- c) pagaram o denominado “prémio ou subsídio de esforço”, criado por deliberação camarária de 26.10.88, no montante global de 5.696.435\$00, sabendo que tal pagamento era ilegal por contrariar o disposto no nº 1 do artº 8º do DL 110-A/81, de 14 de Maio e no nº 1 do artº 11º e no artº 12º do referido DL 353-A/89;
- d) pagaram um “subsídio de insalubridade”, criado desde 1985 por um técnico dos extintos Serviços Municipalizados, no montante global de 1.108.727\$00, sabendo que tal subsídio infringia o nº 1 do artº 8º do citado DL 110-A/81, o nº 1 do artº 11º e o artº 12º do referido DL 353-A/89 e ainda o nº 1 do artº 26º do DL 341/83;

assim cometendo quatro infracções financeiras, na modalidade de pagamentos indevidos, previstas no nº 1 do artº 49º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, então em vigor, e no artº 59º da Lei nº 98/97, devendo, em consequência, ser condenados, solidariamente, a repor tais importâncias, no montante global de 15.415.985\$00, acrescido dos juros de mora legal.

2. Os Demandados foram pessoal e regularmente citados e, através de mandatário judicial, reconheceram, na douda contestação, os factos alegados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, mas recusando que tivessem agido “com vontade consciente de incumprir com as disposições legais ora em apreço”, antes actuando “com o objectivo de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do município” e na “convicção da observância das pertinentes disposições legais” pois que:

- a) A criação dos subsídios de (a) insalubridade, (b) de esforço e (c) de disponibilidade é anterior ao DL 184/89;
- b) O DL 110-A/81, de 14 de Maio, “é de duvidosa constitucionalidade se não mesmo claramente inconstitucional”, quer por emitido sem credencial parlamentar, quer porque, no tocante ao seu artº 8º nº 1 e elenco das excepções do nº 3 do seu artº 6º, limita a retribuição a modalidade que desatendem o artº 53º da CRP, vício de que enferma também o DL 57-C-84, de 20 de Fevereiro;
- c) De acordo com o DL 184/89 e apesar do disposto no nº 3 do seu artº 19º “é inegável” que o artº 38º “apenas extinguiu as remunerações não enquadráveis no seu artº 15º “ pelo que “manteve os suplementos (artº 15º nº 1 al. c)), estes forçosamente entendidos como os que arrola no seu artº 19º nº 1 al.s a) e b)”, isto é, “os destinados a remunerar a disponibilidade permanente ou outros regimes especiais”, incluindo o “risco, penosidade ou insalubridade”;
- d) Nas disposições transitórias, o mesmo DL 184/89 incluiu disposições de salvaguarda dos montantes totais anteriormente percebidos, apesar dos acréscimos que extinguir;
- e) O DL 353-A/89, de 16 de Outubro, apenas extinguiu os suplementos remuneratórios não recondutíveis aos nºs 1 e 2 do artº 19º daquele DL 184/89, assim preservando aqueles 3 tipos de subsídio,

ou seja, o da insalubridade, o de esforço e o de disponibilidade, pois que o n.º 1 do seu art.º 37.º não pode derogar o art.º 38.º daquele DL 184/89 porque “emitido com autorização legislativa” e, mesmo que assim não fosse, “sempre haveria que levar-se em conta a salvaguarda dos totais remuneratórios, anteriormente percebidos”;

- f) Com ressalva do “*procedimento da criação do subsídio de insalubridade (cujos contornos não foi possível determinar...)*”, a atribuição de tais subsídios, “*mantidos pelo Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, com a natureza de suplementos reconduzíveis ao seu art.º 19.º n.º 1 als a) e b)*”, está em conformidade com a lei, até porque quer o DL 184/89, quer o DL 353-A/89 não proíbem a extensão desses subsídios já anteriormente praticados;
 - g) Mesmo que assim não fosse, a atribuição de tais subsídios não provocou danos ao município pois “*deles decorreu a possibilidade de assegurar necessidades básicas das populações*”, necessidades que não se compadecem com intermitências, como decorreu a minimização de custos em meios humanos;
 - h) O suplemento de secretariado, além de ter evitado o pagamento de abonos por horas extraordinárias, representou benefícios em disponibilidade e aumento de tempo de trabalho, e a sua atribuição foi antecedida de apreciação jurídica favorável;
 - i) De qualquer modo, os Demandados não agiram de modo reprovável pois que os subsídios de esforço e de disponibilidade remontam a 1988 o que, naturalmente, propicia a convicção da respectiva conformidade legal.
3. No despacho saneador que não foi objecto de qualquer reclamação fixaram-se os factos já considerados provados e fixou-se a base instrutória.
4. Efectuado o julgamento foi a matéria de facto decidida por despacho, o qual, face à reclamação do Ministério Público e à resposta dos Demandados, foi parcialmente alterado.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Tudo visto e porque o Tribunal é competente, as partes são legítimas e não ocorrem excepções ou nulidades de que deva conhecer-se officiosamente ou que obstem ao conhecimento do mérito da causa, importa decidir.

A – Matéria de facto provada.

1. De acordo com o despacho saneador e o despacho sobre a matéria de facto, são estes os factos provados:
 - 1.1 Os Demandados são responsáveis pela gerência de 1993 da Câmara Municipal de Évora (CME), na qualidade de Presidente com o vencimento mensal de 580.700\$00 (o 1º Demandado) e de Vereadores a tempo inteiro com o vencimento mensal de 464.600\$00 (os 2º, 3º e 4º Demandados) e de Vereador sem vencimento – os 3 restantes;
 - 1.2 Nessa qualidade, os Demandados mantiveram a atribuição de um subsídio de disponibilidade no domicílio aos trabalhadores escalados para o Piquete de Esgoto, conforme regulamento aprovado, em 10.02.93, pela CME, subsídio calculado em termos semelhantes ao existente para o Piquete de Abastecimento de Água.
 - 1.3 Tal subsídio visava remunerar, fora das horas de serviço e aos sábados, domingos e feriados, a disponibilidade, em seus domicílios, dos trabalhadores escalados para os casos em que sejam necessários os seus serviços, sem prejuízo da percepção da remuneração por horas extraordinárias quando efectivamente prestem tais serviços.
 - 1.4 O subsídio de disponibilidade para o Piquete de Abastecimento de Água começou a ser abonado em 1988, após aprovação por um vereador, então em funções, sob proposta apresentada em Maio de 1987.
 - 1.5 No ano de 1996, a CME pagou a quantia de 7.952.455\$00 a título de disponibilidade no Piquete de Esforço.
 - 1.6 No mesmo ano de 1996, os Demandados, mais especificamente o 2º Demandado, nas qualidades supra referidas, atribuíram, a requerimento delas, um “suplemento de secretariado”, a 3 funcionárias que pres-

tavam serviço de secretariado administrativo nos gabinetes de apoio aos Vereadores a tempo inteiro e não do Presidente da CME.

- 1.7 A esse título, a CME pagou a quantia de 658.368\$00, nesse ano de 1996, correspondendo ao valor unitário de 219.456\$00 para cada uma.
- 1.8 No mesmo ano de 1996, os Demandados, na mesma qualidade, decidiram pagar a quantia global de 5.696.435\$00 a título de “prémio ou subsídio de esforço”, criado pela CME em deliberação de 26.10.88, no valor de 5% do vencimento da letra J da função pública, e atribuído em 1/21 por cada dia de trabalho efectivamente prestado em determinadas tarefas, elencadas na acta dessa reunião de 1988;
- 1.9 Também no mesmo ano de 1996 e na mesma qualidade, os Demandados pagaram, pelo menos, o montante de 1.108.727\$00, a título de “subsídio de insalubridade”, subsídio criado desde 1985 por um técnico dos extintos Serviços Municipalizados, sem suporte em qualquer deliberação camarária e calculado pela fórmula “185 horas x valor da hora normal x 10%”;
- 1.10 Os Demandados, quando decidiram a atribuição dos subsídios remuneratórios, conheciam as dúvidas e conclusões dos pareceres e outras informações escritas elaboradas pelos Serviços técnico-jurídicos da CME a propósito desses subsídios;
- 1.11 Tais subsídios já eram praticados em anos anteriores e visavam atender às situações concretas de compensação do trabalho que era necessário efectuar fora das horas normais de serviço;
- 1.12 Ao atribuírem os subsídios em causa, os Demandados fizeram-no com o objectivo de assegurar a eficácia na prossecução das atribuições do município, valorizando a contenção em volume de recursos *humanos a envolver, com a inerente economia dos gastos*;
- 1.13 Os responsáveis sectoriais, quando têm dúvidas, pedem o parecer dos Serviços Jurídicos;
- 1.14 O município não pode ter deixado de beneficiar da atribuição do subsídio de disponibilidade ao Piquete de Abastecimento de Água e ao Piquete de Esgotos;

- 1.15 Da atribuição do subsídio de disponibilidade aos Piquetes referidos em 1.14, decorreu a possibilidade de assegurar necessidades básicas das populações, em matéria que notoriamente não se compadece com intermitências conforme se evidencia a fls. 24 do Relatório de Auditoria – (rupturas, reparações ou necessidades de interrupção...) - como representaram, igualmente, notória minimização de custos, em relação aos que emergiram do recurso alternativo a volume – forçosa, notória e incomparavelmente superior – de meios humanos;
- 1.16 Anteriormente à decisão de haver trabalhadores na situação de disponibilidade permanente, fora das horas normais de serviço, a resposta dos serviços, em caso de emergência nesse período, era demorada e, por vezes, inviável;
- 1.17 A atribuição do suplemento de secretariado, além de determinar a não efectuação de abonos por trabalho extraordinário, coenvolve a inerente disponibilidade e aumento do tempo de trabalho;
- 1.18 Pese embora o procedimento da sua criação, a atribuição do suplemento de secretariado foi antecedida de apreciação jurídica favorável que não estava ao alcance dos contestantes reapreciar;
- 1.19 Após a atribuição do suplemento de secretariado, não só cessaram as dificuldades de gestão de tal pessoal de secretariado para além das horas normais de expediente, como a despesa com tal suplemento se revelou ser globalmente inferior à da remuneração por horas extraordinárias que até então se praticava.

B – O direito

1. Vejamos antes de mais qual o regime de responsabilidade financeira que deverá aplicar-se ao caso, uma vez que os factos se reportam ao ano de 1996, altura em que estava em vigor a Lei nº 86/89, de 8 de Setembro, revogada pela LOPTC, a Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Ora, face às alterações, algumas muito significativas, introduzidas pela LOPTC, estabelece o nº 5 do artº 111º da lei em vigor que a casos como o do presente processo deve aplicar-se o regime de responsabilidade financeira que se mostre mais favorável.

Importa assim comparar os dois regimes para poder aferir-se qual é o mais favorável.

a) Começemos pelos juros de mora.

Nos termos da LOPTC, havendo lugar a responsabilidade financeira que implique reposição nos cofres do Estado dos quantitativos abrangidos, deve o juiz, nos termos do n.º 2 do art.º 94.º “fixar a data a partir da qual são devidos os juros de mora respectivos”, e, para tanto, terá de atender ao disposto no n.º 3 do art.º 59.º, ou seja, que os juros de mora são “contados desde a data da infracção, ou, não sendo possível, determiná-la, desde o último dia da respectiva gerência”.

Ora, a Lei n.º 86/89 apenas previa (art.º 49.º) a condenação em reposição e, por isso, a Jurisprudência deste Tribunal (por ex., o Acórdão de 30/04/92, da 2.ª. Secção, Proc. 2412/89) firmou-se no sentido de os juros de mora apenas serem devidos após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Conclui-se, assim, que, no tocante a juros de mora, o regime da lei anterior é inquestionavelmente mais favorável ao “infractor” do que o da LOPTC.

b) Compaginando, agora, em termos substanciais, os dois regimes jurídicos, constata-se que a LOPTC adoptou uma terminologia que não constava da lei anterior para classificar a responsabilidade financeira por infracções financeiras em reintegratória (art.º 59.º a 65.º) e sancionatória (art.º 65.º a 67.º), mas manteve inalteradas as fontes de responsabilidade financeira geradora da obrigação de repor (por isso lhe chama responsabilidade financeira reintegratória) as quantias abrangidas e que são, em ambos os diplomas, o “alcance e o desvio de dinheiros ou valores públicos” e os “pagamentos indevidos”.

Só que, desta vez, o legislador dedicou uma atenção especial à infracção financeira na modalidade de “pagamentos indevidos”.

Com efeito, a Lei 86/89 não fornecia qualquer elemento que permitisse, com alguma segurança, detectar o sentido e alcance da expressão “pagamentos indevidos”. Mas era geralmente aceite e acolhida a noção descritiva e abrangente defendida por José Tavares e

Lídio Magalhães⁴, considerando como tais os pagamentos efectuados “com violação das regras legais que disciplinam os actos que originaram o dispêndio de dinheiros públicos quer esses actos se reportem directamente à fase do pagamento ou se situem em alguma fase anterior”.

Tratava-se, pois, de uma noção abrangente não confinada a uma acepção restritiva e civilista de pagamento como “cumprimento” de uma obrigação legal ou contratual, correspondendo antes à noção alargada de dispêndio de dinheiros públicos, o que permitia incluir no conceito não apenas os casos manifestos de pagamentos originados em vínculo de natureza contratual, formal ou não, isto é, os casos em que há contraprestação quantificável, mas também a atribuição de subsídios em que só poderá falar-se de contraprestação num sentido não material, como o “reconhecimento”, a “homenagem”, a “vantagem político-eleitoral”, etc. e, por isso, a atribuição de um subsídio, embora incluía uma fase de pagamento, representa apenas um dispêndio ou gasto de dinheiros públicos e não um pagamento contratual vinculativo.

Por outro lado, pelo menos em termos literais, não exigia a Lei 86/89 que a obrigação de repor, consequente aos pagamentos indevidos, fosse justificada e “medida” pelos ou nos danos provocados ao Estado ou Entidade Pública. Nem a tal reposição se associava qualquer restrição ligada a eventual enriquecimento sem causa por parte dessas entidades.

Como ensinava o Prof. Sousa Franco⁵: *“É uma pura responsabilidade objectiva, com excepção dos casos em que há imputação por culpa (...)”, não dependendo o conteúdo ou âmbito da obrigação de repor de “qualquer concepção de prejuízo, mas, como diz o artº 49º nº 1 da Lei 86/89, tão só das importâncias abrangidas pela infracção: é o seu montante que deve ser pago ao Estado ou entidade pública titular dos valores lesados”.*

É também este o ponto de vista de Guilherme de Oliveira Martins⁶, ao considerar que a responsabilidade financeira, *“uma vez que não está relacionada com o prejuízo efectivo da Administração”*, pode

⁴ Em “Tribunal de Contas” – Legislação Anotada, 1990, pg. 135, anotação ao artº 49º.

⁵ Em “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Vol. I, Coimbra, 1995, pg. 483.

⁶ Em Dicionário da Administração Pública”, Vol. VII, pg. 275

ser mesmo “complementar em relação à indemnização” que é o objecto da responsabilidade civil.

A lei actual (a Lei 98/97 – LOPTC), porém alterou significativamente o regime anterior. Com efeito, a infracção financeira na modalidade de “*pagamentos indevidos*” merece um destaque e tratamento especial, porquanto são agora definidos como “*pagamentos ilegais*” (nº 2 do artº 59º), mas – e esta é a inovação mais significativa – independentemente de dolo ou negligência dos responsáveis, tais pagamentos ilegais só dão lugar a responsabilidade financeira reintegratória, se:

- “*causarem dano para o Estado ou entidade pública por não terem contraprestação efectiva*” (nº 2); ou
- se “*o respectivo montante*” não for “*compensado com o enriquecimento sem causa de que o Estado haja beneficiado pela prática do acto ilegal ou pelos seus efeitos*” (nº 4), “*sem prejuízo da aplicação de outras sanções legalmente previstas*”.

Ora, estas alterações legais significam e evidenciam que já não é possível aceitar aquela noção abrangente de “pagamentos indevidos”, como dispêndio, que o disposto no artº 49º da Lei anterior consentia.

É que, de acordo com a parte final do nº 2 do artº 59º, só há lugar à infracção financeira “pagamentos indevidos” quando, cumulativamente, se trate de pagamentos, em sentido técnico-jurídico (artº 397º do C. Civil), feitos ilegalmente, que, “por não terem contraprestação efectiva”, deles resulte dano para o Estado ou entidade pública e que da eventual reposição das “importâncias abrangidas” não resulte para o Estado um enriquecimento sem justa causa.

Por tudo isto, o regime da LOPTC, quanto a esta modalidade de infracção financeira, é manifestamente mais favorável aos “infractores”

2. Feito este preâmbulo, debrucêmo-nos agora sobre o “*thema decidendi*”: a apreciação dos subsídios remuneratórios pagos, durante a gerência de 1996, pela CME, por decisão dos aqui Demandados.

Preambularmente e face ao exposto supra relativamente à noção de pagamento que, em nosso entender, está acolhido no artº 59º da Lei 98/97, os “subsídios” a que se reportam os presentes autos consubstanciam suplementos remuneratórios e não qualquer liberalidade que é típica da atribuição de subsídios.

Ora a matéria de facto, assente, demonstra que:

a) À excepção, do “suplemento de secretariado”, todos os demais subsídios, pagos pela CME ao longo da gerência de 1996, não visaram remunerar a prestação efectiva de trabalho, mas tão só:

- a disponibilidade dos trabalhadores fora do horário normal de serviço, no caso do piquete de esgoto;
- a insalubridade do serviço, no caso do subsídio de insalubridade;
- a penosidade, no caso de subsídio de esforço.

O trabalho efectivamente prestado, no horário normal ou fora do horário normal, de dia ou de noite, em dia de descanso ou não, foi remunerado nos termos legalmente previstos.

b) No caso de suplemento de Secretariado, o seu pagamento substituiu o pagamento de horas extraordinárias a que as 3 funcionárias, contempladas com tal suplemento, poderiam ter direito.

c) Finalmente, os subsídios de insalubridade, de penosidade ou de esgoto, pagos no ano de 1996, já eram praticados pela CME em anos anteriores. Assim,

- O Regulamento de Piquete de Esgoto e o conseqüente subsídio de disponibilidade no domicílio foi aprovado pela CME, em 10.02.93, tendo em conta idêntico subsídio, criado pela CME, em 1988, no âmbito do Piquete de Abastecimento de Água e que desde então era pago;
- o Subsídio de Esforço vinha já a ser pago desde o ano de 1988, altura em que a CME, por deliberação de 26.10.1988, o tinha criado;

- o Subsídio de Insalubridade já era praticado, desde 1985, data em que foi instituído por um Técnico dos Serviços Municipalizados;
 - o Suplemento de Secretariado já era também pago em 1993, conforme resulta provado no Proc. nº 8/JRF/99 a correr termos neste Tribunal em paralelo com o presente.
3. Resulta também provado que os aqui Demandados constituíam o “órgão executivo colegial” (artº 239º /1 da CRP) da autarquia local “município” de Évora (artº 236º/1 ib.), integrada no “poder local” o qual é dotado de larga autonomia. Mas a autonomia do poder local e a sua liberdade de iniciativa na “prossecação de interesses próprios das populações respectivas” (artº 235º/2 ib.) sofre várias limitações por disposição expressa da própria Constituição.

Assim, as atribuições (fins) e competências (poderes jurídicos) das autarquias são reguladas por lei (artº 237º/1 ib.) e os seus funcionários ou agentes estão sujeitos ao regime dos funcionários e agentes do Estado (artº 243º/2 ib.).

Por isso, como resulta também do artº 4º da Carta Europeia de Autonomia Local, ratificada pelo Decreto 58/90, de 23 de Outubro, a CME não detinha “*completa liberdade de iniciativa*” relativamente ao sistema retributivo dos seus funcionários e agentes.

4. E não detinha, nem detém, por disposição expressa da lei. Com efeito,
- a) Em 1981 e a partir de 1 de Maio (artº 35º), o Decreto-Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio, procedeu a uma revisão e actualização dos vencimentos “*dos funcionários e agentes da Administração Pública, da Administração Central e Local* (nº 1 do artº 1º) e que, por isso, era aplicável também aos “funcionários e agentes” da Câmara Municipal de Évora.

Ainda que não tenha procedido a uma alteração do sistema retributivo, o diploma contém várias disposições com interesse para a questão que nos ocupa.

Assim, face à definição de “*remunerações acessórias*”, constante do n.º 3 do seu art.º 8.º, os subsídios de disponibilidade, de esforço e de insalubridade, bem como o suplemento de secretariado, se existissem já em tal data, seriam como tal considerados por constituírem “*suplementos ou remunerações complementares*” por causa da prestação de trabalho. A novidade do diploma, porém, assenta noutro aspecto. É que, relativamente a remunerações acessórias, comina o mesmo diploma, com “*prevalência sobre todas e quaisquer disposições especiais e regulamentares em contrário*” (art.º 33.º), que fica proibida, a “*criação, aumento ou extensão de remunerações acessórias*” (n.º 1 do art.º 8.º), como fica congelado “*ao nível médio do 1.º trimestre de 1981 ou ao nível do mês de Abril do mesmo ano, conforme for mais elevado, o montante das remunerações acessórias percebidas*” (n.º 1 do art.º 9.º), sob pena de “*reposição das quantias indevidamente percebidas*” (n.º 3 ib.).

E, como se viu, a criação destes suplementos remuneratórios pela CME é posterior à vigência deste diploma, violando assim a proibição estabelecida no referido n.º 1 do art.º 8.º.

- b) Em 1984, o Decreto-Lei n.º 57-C/84, de 20 de Fevereiro, efectuou nova revisão dos vencimentos do funcionalismo, aplicável também às Autarquias Locais (n.º 1 do art.º 1.º), mantendo (art.º 7.º) aquela proibição bem como o congelamento das “*remunerações acessórias previstas em lei ou decreto-lei*” (n.º 1 do seu art.º 8.º), ou seja, as referidas deliberações da CME violam também este diploma.
- c) Em 1989 são publicados dois diplomas que são nevrálgicos para o caso “sub iudice”: o DL 184/89, de 2 de Junho e o DL 353-A/89, de 16 de Outubro. O primeiro, aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro, vem estabelecer os “*princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública*” (art.º 1.º), consagrando regras substanciais nesse domínio.

Na parte que aqui nos interessa, importa sublinhar que o sistema retributivo da função pública é fixada no n.º 1 do seu art.º 15.º”, compondo-se de “*remuneração base*”, “*prestações sociais e subsídio de refeição*” e “*suplementos*”.

Esta composição da remuneração tem a importância e o significado que o n.º 2 explicita: “*não é permitida a atribuição de qualquer*

tipo de abono que não se enquadre nos componentes referidos no número anterior”.

E, na parte relativa a “Suplementos”, prescreve o artº 19º que *“são atribuídos em função de particularidades específicas de prestação de trabalho e só podem ser considerados os que se fundamentem*

- a) Trabalho extraordinário, nocturno, em dia de descanso semanal ou feriados, em disponibilidade permanente ou outros regimes especiais de prestação de trabalho;*
- b) Trabalho prestado em condições de “risco, penosidade ou insalubridade”.*

No entanto, as condições de atribuição de tais suplementos tem de ser estabelecida *“mediante decreto-lei”* (nº 3 do artº 19º).

Finalmente, o artº 38º extingue *“todas as remunerações não previstas ou enquadráveis no artº 15º”.*

Mas este DL 184/89 só entrou em vigor *“com os diplomas legais de desenvolvimento relativo a matéria salarial”* (nº 1 do artº 43º).

E, no caso, esse diploma é o Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro, o qual veio concretizar para toda a Administração Pública, central, local ou regional (artº 2º) os princípios gerais do DL 184/89 em matéria remuneratória.

Ora, o seu artº 37º, determina que os subsídios, suplementos, gratificações ou abonos anteriormente praticados, identificados em lei especial como subsídios, suplementos, gratificações ou abonos de risco, penosidade, insalubridade (...) mantêm-se nos seus montantes actuais, sujeitos à actualização, nos termos em que vem sendo feita (nº 1) o que vigorará *“até à fixação do regime e condições de atribuição de cada suplemento em decreto-lei, nos termos do nº 3 do artº 19º do Decreto-Lei nº 184/89 e do artigo 12º do presente diploma”* (nº 3)”.

5. Face à matéria de facto apurada e tendo em conta os diversos diplomas aplicáveis, resulta clarificado que:

- a) Os subsídios de disponibilidade, esforço e insalubridade, bem como o suplemento de secretariado, tendo sido criados por deliberação da CME, em data posterior à vigência dos DLs 110-A/81 e 57-C/84, contrariam a proibição consignada no n° 1 do art° 8° do DL 110-A/81, mantida no n° 1 do art° 7° do DL 57-C/84;
- b) Tais remunerações acessórias só podiam ser atribuídas “*mediante decreto-lei*”, como prescreve o n° 3 do art° 19° do DL 184/89, de 2 de Junho, entrado em vigor com o DL 353-A/89, de 16 de Outubro.
6. Não custa a aceitar, como defendem os Demandados, que tais remunerações acessórias são enquadráveis nas causas ou motivos elencados no art° 15° do DL 184/89.
Mas a sua criação e consequente atribuição só podia ter sido feita por decreto-lei do Governo, naturalmente aplicável a todos os municípios em cumprimento do princípio da igualdade relativamente a todos os funcionários e agentes e não apenas aos da CME. E a ilegalidade, da sua criação, acarreta a do seu pagamento que, assim, é indevido.
7. Aqui chegados, não poderá o julgador deixar de apreciar a pretendida inconstitucionalidade do Dec. Lei 110-A/81, o qual, no entender dos Demandados, só poderia ter sido aprovado com “credencial parlamentar” e, além disso o n° 1 do seu art° 8°, conjugado com o elenco de excepções constantes do n° 3 do art° 6°, limita “*a retribuição do trabalho a modalidade que desatendem às imposições constitucionais constantes do art° 53° da CRP*”.

Ou seja, será tal diploma orgânica e materialmente inconstitucional.

Quanto a esta, invocam os Demandados que aquelas duas normas, conjugadas entre si, violam o art° 53° da Constituição.

Mas o art° 53° da CRP é do seguinte teor: “*é garantida aos trabalhadores a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos*”.

E o n° 1 do art° 8° do DL 110-A/81 consagra a proibição de “criação, aumento ou extensão de remunerações acessórias”, e o n° 3 do art° 6° estabelece apenas que a actualização das gratificações que “*constituam*

a única forma de remuneração” não pode “*ocorrer antes de um ano sobre a data da sua última fixação*”.

Não se vê, pois, que tal regulamentação contenda com o conteúdo do artº 53º da Constituição da República!

Admitindo que houve lapso na indicação e se pretenderia invocar o artº 59º, o resultado será o mesmo.

Com efeito, o nº 1 do artº 59º confere aos trabalhadores, entre outros, o direito “*a retribuição do trabalho, segundo a quantidade , natureza e qualidade...*” (al. a)), o direito à “*organização do trabalho em condições socialmente dignificantes...*” (al. b)) e o direito à “*prestação de trabalho em condições de higiene, segurança e saúde*” (al. c)). E no nº 2, o direito que o Estado assegure “*as condições de trabalho, retribuição e repouso a que os trabalhadores têm direito*”.

Pois bem. Como deixámos evidenciado supra, o referido diploma, bem como o DL 57- C/84, não afectam a retribuição pelo trabalho prestado, antes constitui o seu principal objectivo, designadamente o trabalho efectuado em horas fora do horário normal.

Por outro lado, não versam tais diplomas sobre as “*bases do regime e âmbito da função pública*” para que, face ao disposto na al. t) do nº 1 do artº 165º da CRP, só pudessem ser aprovados pelo Governo mediante autorização legislativa.

Nestes termos, não sofrem tais diplomas das invocadas inconstitucionalidades.

8. As normas legais citadas evidenciam, pois, a ilegalidade dos pagamentos destas remunerações acessórias, concretizadas na atribuição e pagamento, no ano de 1996, do subsídio de esgoto, criado pela CME em 10.02.93, do subsídio de esforço, criado pela CME em 26.10.88, do subsídio de insalubridade, criado em 1985 por um técnico dos extintos Serviços Municipalizados e ainda do suplemento de secretariado. E, em termos objectivos, os Demandados, na qualidade de Presidente e Vereadores da Câmara Municipal de Évora na gerência do ano de 1996 são os responsáveis e de modo solidário (artº 63º do LOPPTC) por tais pagamentos ilegais.

E os pagamentos ilegais ou indevidos constituem a infracção financeira prevista no nº 1 do artº 49º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, então (1996) em vigor, e no artº 59º da Lei 98/97, de 26 de Agosto - nesta designada como responsabilidade financeira reintegratória - e dá origem à obrigação de repor “ as importâncias abrangidas” por parte dos respectivos responsáveis.

Como atrás se salientou, o regime de responsabilidade financeira reintegratória por “pagamentos indevidos” consagrado na lei actual (Lei 98/97), condiciona a obrigação de “*repor as importância abrangidas pela infracção*” (nº 1 do artº 59º) à existência de culpa por parte dos responsáveis (nº 5 do artº 61º) e, mesmo que tal se verifique, à verificação de “*dano para o Estado ou entidade pública por não terem contra-prestação efectiva*” (nº 2 ib.).

Dito de outro modo, para que haja lugar à obrigação de reposição é necessário que se verifique culpa por parte dos responsáveis e, havendo culpa, necessário é que, da infracção financeira “pagamentos indevidos” resultem danos por não terem qualquer contraprestação.

Importa, pois, avaliar a culpa dos Demandados e, se ela ocorrer, verificar se da infracção resultaram quaisquer danos para a Câmara Municipal de Évora.

Ora provado ficou que os Demandados:

- limitaram-se a manter o pagamento de subsídios remuneratórios que já eram processados em anos anteriores, designadamente desde 1985 (o de insalubridade), desde 1988 (o de esforço), desde 1993 (o de esgoto) e, tudo o indica, desde 1993 (o de secretariado);
- reconheceram espontaneamente na contestação o cometimento dos factos, revelando estar convencidos da sua legalidade;
- tiveram, em todos os casos, o objectivo de assegurar a prontidão e eficácia, dos serviços, designadamente em favor do melhor bem estar das populações do município;
- mas não ignoravam as dúvidas quanto à conformidade legal desses pagamentos, face às leis em vigor;

- nem podiam ignorar que tais subsídios ou suplementos e os respectivos pagamentos não se compreendiam na competência das Autarquias Locais, salvo disposição legal explícita (que não existe), pois que os funcionários e agentes da Administração Local estão sujeitos, nos termos do nº 2 do artº 243º da CRP, ao regime do funcionalismo da Administração Central.

Este circunstancialismo gera, pois, a convicção de que os Demandados se preocuparam com o pragmatismo da gestão em concreto, desinteressando-se do rigorismo das limitações da lei, mas revela também que não quiseram o resultado ilegal e desistiram se tivessem sido convenientes dessa ilegalidade.

Há, pois, culpa por parte dos Demandados, mas uma culpa muito atenuada e que corresponde a negligência.

Julga-se, pois, negligente a conduta dos Demandados.

Assim, porque, embora pouco intensa, há culpa, importa atender se desses pagamentos ilegais e, por isso, indevidos resultaram danos para a CME por deles não ter provindo qualquer contraprestação (nº 2 do artº 59º LOPTC).

Ora, provou-se que:

- do pagamento ilegal do suplemento de secretariado não resultaram danos porque as 3 funcionárias contempladas não receberam qualquer remuneração por trabalho prestado fora das horas normais de expediente e, assim, na gerência de 1996, o montante global pago com tal suplemento foi inferior ao que seria pago por horas extraordinárias;
- do pagamento ilegal dos subsídios de esgoto, do subsídio de esforço e do subsídio de insalubridade resultaram para as populações do município alguns benefícios, concretizados na rapidez da resposta dos serviços da CME na reparação de avarias no abastecimento de água ou no funcionamento dos esgotos, uma vez que, anteriormente, essa resposta era insatisfatória. Ou seja, embora tais benefícios não estejam quantificados nem sejam facilmente quantificáveis, esse facto evidencia que uma parte das despesas com tais pagamentos não representa qualquer dano para o Município de Évora, o

que não pode deixar de, nos termos do artº 64º da LOPTC, ser tido em conta na decisão deste Tribunal.

III – DECISÃO

Nestes termos e tendo em conta que a responsabilidade sancionatória se encontra amnistiada pela al. a) do artº 7º da Lei nº 29/99, de 12 de Maio,

1. Considero, pois, provado que os Demandados,
F1; F2; F3; F4; F5; F6; F7

na qualidade de Presidente (o 1º Demandado) e de Vereadores (os restantes) da Câmara Municipal de Évora, e, como tal, responsáveis pela Conta de Gerência de 1996, cometeram em tal gerência quatro infracções financeiras na modalidade de pagamentos indevidos prevista no nº 1 do artº 49º da Lei 86/89, de 8 de Setembro, então em vigor, e no artº 59º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aplicável por, nos termos do nº 5 do seu artº 111º, se mostrar mais favorável, pois que contra o disposto no nº 3 do artº 19º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho e do artº 12º do Decreto-Lei nº 353-A/89, de 16 de Outubro,

- a) A título de suplemento de secretariado, pagaram indevidamente o montante global de 658.368\$00 a três funcionárias que trabalhavam no secretariado administrativo de apoio dos Vereadores a tempo inteiro;
- b) Mantiveram o subsídio de disponibilidade para os trabalhadores escalados para o Piquete de Esgoto, criado por deliberação, de 10.02.93, da CME, e, a esse título, pagaram nesse ano de 1996 o montante global de 7.952.455\$00;
- c) Mantiveram e pagaram, na mesma gerência de 1996, o montante global de 5.696.435\$00 em subsídio de esforço, instituído, por deliberação de 26 de Outubro de 1988 da CME, em infracção ao disposto no artº 8º nº 1 do Decreto-Lei nº 110-A/81, de 14 de Maio e no artº 7º nº 1 do Decreto-Lei nº 57-C/84, de 20 de Fevereiro;
- d) Mantiveram e pagaram o montante global de 1.108.727\$00 em subsídio de insalubridade, criado, em 1985, por decisão de um téc-

nico dos extintos Serviços Municipalizados, em infracção às mesmas normas citadas na alínea anterior.

2. Mas, pelas razões e com os fundamentos atrás mencionados, considero que a sua conduta se deve a negligência.
3. Considero que, relativamente ao suplemento de secretariado, apesar da sua ilegalidade, do seu pagamento não resultaram danos para o Município, pelo que, face ao disposto no nº 2 do artº 59º da Lei 98/97, não é devida qualquer reposição.
4. E, face ao circunstancialismo dado como provado e à actuação não dolosa dos Demandados, considero inteiramente justificável reduzir, nos termos do nº 2 do artº 64º citado, a responsabilidade financeira dos responsáveis porquanto se limitaram, por um lado, a manter os suplementos remuneratórios que já eram processados em anos anteriores e, por outro, desses pagamentos ilegais resultaram alguns benefícios para os Municípios – sem falar das vantagens para os trabalhadores escalados em tais piquetes - quanto a prontidão e eficácia da resposta na reparação das avarias de funcionamento. A tudo isto acresce a circunstância de, no domínio da Lei 86/89, ser predominante a jurisprudência deste Tribunal no sentido da relevação de responsabilidade em casos semelhantes.
5. Em tais termos, julgo provado e parcialmente procedente o douto Requerimento do Ministério Público e, em consequência,
 - a) Ao abrigo do nº 2 do artº 59º da Lei 98/97, absolvo os Demandados quanto à reposição pedida das importâncias indevidamente pagas a título de suplemento de secretariado por desses pagamentos não terem resultado danos para o Município de Évora.
 - b) Nos termos conjugados do nº 5 do artº 111º, do nº 1 do artº 59º, do artº.63º e do nº 2 do artº 64º da Lei 98/97, de 26 de Agosto, condeno solidariamente os Demandados, como co-autores das restantes infracções financeiras de pagamentos indevidos a repor nos cofres da Câmara Municipal de Évora a quantia de 2.500.000\$00 (dois milhões e quinhentos mil escudos) respeitante ao subsídio de esgoto, de 1.500.000\$000 (um milhão e quinhentos mil escudos) relati-

va ao subsídio de esforço e de 300.000\$00 (trezentos mil escudos) respeitante ao subsídio de insalubridade, o que perfaz o montante global de 4.300.000\$00 (quatro milhões e trezentos mil escudos), acrescida dos juros de mora legais contados a partir do trânsito em julgado desta sentença.

São devidos emolumentos (artº 14º do Regime Jurídico de Emolumentos, aprovado pelo DL 66/96, de 31 de Maio).

Registe e Notifique.

Cumpra-se, oportunamente, o disposto no artº 16º do Regulamento da 3ª Secção.

Lisboa, 14 de Fevereiro de 2001.

O Juíz Conselheiro

Silva Teixeira

ACÓRDÃO Nº 6/2001

AUTARQUIA LOCAL / BOLSA DE ESTUDO / ENSINO SUPERIOR E POLITÉCNICO

SUMÁRIO:

O Tribunal de Contas considera que um Regulamento aprovado por uma Assembleia Municipal de uma Câmara Municipal, integra-se na autonomia normativa das autarquias. Autonomia essa que é tutelada constitucionalmente no artº 241º. Seria, aliás, incompatível com os princípios constitucionais considerar que as atribuições conferidas à Autarquia pelo presente Regulamento eram ilegais.

Não havendo ofensa à lei, mostrando-se a despesa devidamente orçamentada, nenhuma infracção financeira foi cometida pelos demandados com a deliberação, fundada em Regulamento aprovado em Assembleia Municipal, de atribuir bolsas de estudo a estudantes do concelho a frequentarem o ensino superior ou equivalente.

O Conselheiro Relator
Morais Antunes

Sessão de 18.04.2001
Processo nº 1/2000 – J.C.

ACÓRDÃO Nº 6/2001

RECURSO ORDINÁRIO Nº 4/2000 – J.C

I – RELATÓRIO

1. Em 27 de Junho de 2000, no âmbito do processo de julgamento de contas nº 1/2000, foi, na 3ª Secção deste Tribunal, proferida a douta sentença nº 3/2000 que absolveu os Demandados identificados nos

autos, pelos factos descritos no requerimento de julgamento oportunamente apresentado pelo Ministério Público, que se dão como reproduzidos e que, alegadamente, consubstanciariam infracção financeira geradora de pagamentos indevidos, no valor de 4.400.000\$00.

2. A douda sentença absolutória é, na sua parte decisória, do seguinte teor:

- Face à conclusão de que as Autarquias Locais, no domínio do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, podiam, facultativamente, conceder bolsas de estudo a estudantes do ensino superior residentes no respectivo Município, a concessão de 45 bolsas de estudo, concretizadas pelos Demandados, na qualidade de membros do órgão executivo “Câmara Municipal” e em consequência do regulamento, aprovado pela Assembleia Municipal, não pode ser havida como ilegal.

E, não havendo ilegalidade, não foi cometida qualquer infracção financeira.

Nestes termos e com estes fundamentos,

- a) Julgo improcedente, nesta parte, o doudo Requerimento do Ministério Público, pois os Demandados, ao concederem, em 1998 e de acordo com o Regulamento aprovado pela Assembleia Municipal e o Orçamento e o Plano de Actividades também por ela aprovados, 45 bolsas de estudo a estudantes do Concelho de Barcelos a frequentar o ensino superior e politécnico, não infringiram qualquer norma legal, e, por isso, não cometeram qualquer infracção financeira.

Assim, absolvo os Demandados.

- b) E, face ao assim decidido e ao parecer do Ministério Público, nos termos do nº 3 do artº 94º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, homologo o saldo de encerramento da Conta de Gerência de 1998, constante do respectivo relatório.

3. Não se conformou com a decisão o Exmº Magistrado do Ministério Público, que interpôs o presente recurso, nos termos e para os efeitos do artº 96º da Lei nº 98/97.

Nas doudas alegações apresentadas, que aqui se dão como integralmente reproduzidas, o ilustre Recorrente afirma, em síntese:

- Aos demandados é imputada a prática de uma infracção ao disposto na Lei nº 42/83, de 31/12, no Dec-Lei nº 77/84, de 8/3, no Dec-Lei nº 399-A/84, de 28/12, na Lei nº 169/99, de 14/9, e no artº 3º do CPA e no artº 26º do Dec-Lei nº 314/83, de 21/7, que, por consequência, gerou pagamentos indevidos, nos termos do artº 59º, nº 1, 2 e 3 da Lei nº 98/97, de 26.8.
- Tal infracção, amnistiada no que à responsabilidade sancionatória respeita, consistiu na atribuição de quarenta e cinco bolsas de estudo a alunos do ensino superior e politécnico, no ano de 1998, no valor global de 4.400.000\$00.
- A douda sentença recorrida, porém, absolveu os demandados do pedido por entender que, não existindo proibição expressa de atribuição de bolsas de estudo a alunos do ensino superior e politécnico, tal caberia nas competências das autarquias locais, ao abrigo dos princípios da generalidade e da autonomia e independência de que gozam as autarquias locais.
- Porém, neste domínio, vigora o princípio da legalidade, consagrado no artº 3º do CPA, segundo o qual à Administração Local só é possível fazer o que positivamente lhe for permitido.
- Não existe norma que expressamente permita às autarquias a atribuição destas bolsas de estudo; pelo contrário, as disposições legais apontadas, além de serem aplicáveis ao caso dos autos por abrangerem a “acção social escolar”, onde necessariamente se incluem as bolsas de estudo, apenas permitem a transferência de competências relativas aos ensinos pré-escolar, primário e ciclo preparatório TV.
- E a Lei nº 113/97, de 16/9, que define as bases de financiamento do ensino superior público, regula o regime de concessão de bol-

sas de estudo, afastando, com clareza, quaisquer competências do poder local nestas matérias.

- Assim, a dita sentença, ao absolver do pedido dos demandados, violou, por erro de interpretação, o disposto nas normas apontadas na primeira destas conclusões.
 - Nestes termos, deve a dita sentença recorrida ser revogada e substituída por outro despacho que designe data para julgamento que permita estabelecer factualidade sobre a imputação subjectiva dos factos aos apontados responsáveis.
- 4. Por despacho de 26 de Outubro de 2000 do relator, foi o recurso admitido, por se verificar a legitimidade do ilustre Recorrente bem como a tempestividade na apresentação do mesmo, nos termos dos artigos 96º, nº 1, a) e 97º, nº 1 da Lei nº 98/97.**
- 5. Os Demandados no processo de julgamento e ora Recorridos, notificados para responder ao recurso interposto nos termos do artº 99º, nº 2 da Lei nº 98/97, vieram defender a improcedência do mesmo recurso.**

Em síntese, alegaram que:

- A Lei nº 42/83, de 31 de Dezembro (aprova o Orçamento de Estado para 1984) e os decretos-lei nºs 77/84, de 8 de Março e 399-A/84, de 28 de Dezembro, não têm qualquer aplicação ao caso pois dizem respeito à coordenação e delimitação das administrações central, regional e local em matéria de investimentos públicos, isto é, infra-estruturais e não das despesas correntes como é o caso das bolsas de estudo;
- Por outro lado, as atribuições das autarquias são originárias, como decorrência do estatuto do “poder local”, consagrado na Constituição e, por isso, gozam de uma presunção legal de competência na prossecução dos interesses próprios dos respectivos cidadãos.
- Nem será necessário invocar tais princípios, uma vez que a atribuição das bolsas de estudo, por parte dos Municípios, não só não é

proibida expressamente por lei – e é prática corrente – como, face às realidades do Município de Barcelos, cabe nas atribuições e competências previstas no Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março (art.ºs 2.º, 51.º n.º 1 alínea i) e n.º 4 alínea i) .

- Além disso, limitaram-se a cumprir (alínea i) do n.º 4 do citado art.º 51.º) uma deliberação da Assembleia Municipal (que, como tal, ainda não foi anulada por um tribunal), aprovando, por unanimidade, o respectivo regulamento de atribuição de bolsas de estudo a quem, mais tarde, poderá fixar-se profissionalmente no Concelho, assim contribuindo para o seu desenvolvimento como “pedras vivas” insubstituíveis.
- E tal deliberação insere-se no poder de a Assembleia Municipal auto-regulamentar as suas actividades no âmbito das suas atribuições legais e, enquanto não for anulada, é lei válida que deve ser acatada inclusive por este Tribunal de Contas.
- Se, “por hipótese absurda, viesse a prevalecer a tese da douta “acusação” do MP (...) a mesma decisão seria manifestamente inconstitucional” por ofensa ao estatuto do “poder local” e aos art.ºs 237.º, 239.º 241.º a 243.º da CRP.
- Seja como for, actuaram sempre na convicção da licitude do acto que a nova Lei dos Municípios (alíneas c) e d) do n.º 4 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro) continua a aceitar, quer como “prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes”, quer como matéria do âmbito da “acção social escolar”.

II – OS FACTOS

A factualidade relevante e provada na douta sentença impugnada é a seguinte:

- O 1.º Demandado, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Barcelos, auferiu o vencimento anual ilíquido de 5.718.435\$00 no ano de 1998 e o 2.º, o 3.º e o 4.º Demandados auferiram no mesmo ano e na qualidade de vereadores a quantia de 4.237.163\$00, 4.373.678\$00 e 3.740.384\$00, respectivamente,

enquanto os restantes Demandados não auferiram qualquer vencimento como vereadores.

- Os referidos Demandados são os responsáveis pela gerência de 1998 da Câmara Municipal de Barcelos (CMB) .
- A Assembleia Municipal da CMB aprovou, em 27.2.98 e por unanimidade, um Regulamento para atribuição de bolsas de estudo a alunos do ensino superior e politécnico, sob proposta, aprovada por unanimidade em 27/11/97, da Câmara Municipal.
- Em consequência de tal Regulamento e dando-lhe cumprimento, os Demandados aprovaram por unanimidade, em 20.7.98, a atribuição de 45 bolsas de estudo a estudantes do Concelho de Barcelos a frequentar o ensino superior e politécnico.
- O montante global assim gasto pela CMB nesse ano de 1998 foi de 4.400.000\$00.
- Essa verba e esta acção constavam do orçamento e do Plano de Actividades para esse ano, aprovados pela mesma Assembleia Municipal.
- A conta de gerência de 1998 foi aprovada pela Assembleia Municipal.
- A competência dos Municípios para a atribuição de tal tipo de bolsas de estudo, isto é, a alunos do ensino superior e politécnico, é defendida em parecer jurídico de 1998, publicado em “Órgãos Autárquicos”, 1º semestre de 1998 (vd. Fls. 64).

III - O DIREITO

A) QUESTÃO

A questão nuclear que este recurso suscita é a seguinte:

Podiam os Municípios, no ano de 1998, elaborar um regulamento que lhes permitia conceder bolsas de estudo a estudantes do ensino superior e politécnico, desde que residentes no concelho e sem possibilidades económicas para a frequência de tal nível de ensino?

Atenta a matéria de facto dada como provada e que já se referenciou, convém esclarecer que a questão formulada integra, já, algumas especificidades que não resultam, “ipso facto” da factualidade enunciada mas a ela se reconduzem. Na verdade, no Regulamento a que se faz referência na matéria de facto, estipulam-se as seguintes condições, cumulativas, de candidatura (in processo de auditoria apenso):

1. Residência no concelho de Barcelos;
2. Acesso garantido ao ensino superior ou politécnico;
3. Sem possibilidades económicas para a frequência daquele nível de ensino, e membro de agregado familiar com rendimento mensal “per capita” não superior a 30.000\$00;
4. Sem subsídio estatal do escalão mais elevado.

B) O ENQUADRAMENTO NORMATIVO

Invoca o Digno Recorrente, na sequência, aliás, do que vinha alegando nos autos apensos, a Lei nº 42/83, de 31 de Dezembro, o Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março, o Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro, a Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, o artigo 3º do Código do Procedimento Administrativo e o artigo 26º do Dec-Lei nº 314/83, de 21 de Julho para sustentar a procedência do recurso e a subsequente marcação de julgamento no processo. Vejamos, pois, se o invocado enquadramento normativo justifica tal asserção.

- **A Lei nº 42/83** aprovou o Orçamento do Estado para 1984 e, no seu artº 47º transfere novas competências para os Municípios em matéria de gestão de equipamentos, funcionamento dos transportes e acção social escolar dos ensinos pré-escolar, primário e ciclo preparatório TV, competências que seriam objecto de regulamentação própria.
- **A Lei nº 19/83**, de 6 de Setembro, concedeu autorização legislativa ao Governo para, entre outras matérias, “ estabelecer o regime

legal delimitativo e coordenador das actuações da administração central, regional e local em matéria de investimentos públicos, no sentido de uma clara demarcação de competências e da consequente eliminação de sobreposições” (artº1º - b), tendo, nesse âmbito, sido publicado o Dec-Lei nº 77/84.

- O Dec-Lei nº 77/84, de 8 de Março, veio, assim, estabelecer o referido regime legal da delimitação e coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, integrando neste conceito, a *“identificação, a elaboração e a aprovação de projectos, o financiamento e a execução dos empreendimentos, a respectiva manutenção, a gestão e o funcionamento dos equipamentos”* - (artº3º).
- **Resulta do exposto que os referidos diplomas são irrelevantes para a matéria dos autos. Na verdade, o que se discute é a atribuição de bolsas de estudo a estudantes, pelo que é manifesto que não estamos perante matéria de investimentos públicos.**

Não há, pois, que fazer qualquer censura ao entendimento adoptado na douta sentença recorrida, quando afasta estes invocados normativos porque” *a noção de investimentos públicos integra despesas com a formação de bens duradouros de natureza infra-estrutura de empreendimentos e de equipamentos* “.

- **O Dec-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro, veio, como expressamente se refere no preâmbulo, dar cumprimento ao artigo 15º do Dec-Lei nº 77/84,** regulamentando o modo e a forma como os municípios vão exercer as novas competências em matéria de acção social escolar. Na verdade, o artº 15º do Dec-Lei nº 77/84 estipulava que: *“a transferência de novas competências em matéria de investimentos públicos será objecto de regulamentação sobre o modo e a forma como se processarão”*.

Pareceria que, pelas razões já aduzidas, também este diploma seria irrelevante, dado que continuávamos no âmbito de investimentos públicos, estranhos à atribuição de bolsas de estudo.

Aliás, já no artº 8º - e) do Dec-Lei nº 77/84 se estabelecera, genericamente, uma competência dos municípios na realização de investimentos públicos no domínio da educação e do ensino, pelo que,

públicos no domínio da educação e do ensino, pelo que, ao abrigo do artº 15º daquele diploma, se procedia, agora, à respectiva regulamentação.

Assim seria se o legislador se tivesse contido nesse desiderato, o que não fez, quando, logo no artº 1º (âmbito do diploma) estatuiu:

“O presente diploma regula a transferência para os municípios do continente das novas competências em matéria de acção social escolar no domínio dos refeitórios, de alojamento em agregado familiar e de auxílios económicos destinados às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo, com contrato de associação e paralelismo pedagógico”. (sublinhado nosso).

- O conceito de auxílios económicos está definido no artº 13º - nº 1 como sendo *“os subsídios destinados a participar nas despesas escolares do aluno, inerentes à frequência das aulas e concretizam-se em (artº 14º):*
 - a) Subsídio para alimentação;
 - b) Subsídio para alojamento em agregado familiar;
 - c) Subsídio para livros e material escolar;
 - d) Subsídio para equipamento contra a chuva e o frio.

É inquestionável que a atribuição destes subsídios não se integra na já referida noção de investimentos públicos: não são despesas de capital, despesas com a formação e aquisição de bens duradouros, antes, despesas correntes.

Daí que este diploma não possa ser afastado “in limine” da análise da questão dos autos. Estamos a falar de subsídios, de auxílios económicos a estudantes carenciados, tal como no caso em análise.

Mas, como lucidamente se refere na douta sentença recorrida, *“ esta transferência de competências para as autarquias locais para concederem auxílios económicos restritos às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV não nos resolve a questão que nos ocupa. ”*

Na verdade, não podemos esquecer que o âmbito das competências atribuídas aos municípios pelo referido Dec-Lei se restringem aos níveis de ensino aí indicados, quando neste processo se discutem subsídios no ensino superior.

E, mesmo no que concerne à competência em matéria de subsídios naqueles níveis de ensino, só os que se enunciam no artº 14º é que integram a competência municipal, mantendo-se na administração central subsídios para apoio a alunos deficientes e para a aquisição de próteses - v.g. preâmbulo e artº 22º

- **Do exposto, também o Dec-Lei 399-A/84 não releva para a decisão dos autos.**
- **A Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, veio estabelecer o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias e, salvo quanto a um ponto que não releva para os autos, entrou em vigor a 19 de Outubro (artº 101º e 102º), pelo que não é aplicável aos subsídios em causa, concedidos no ano de 1998.**

A invocação desta lei só se justificará na perspectiva da persistência, no tempo, da natureza infraccional da deliberação camarária em causa. Mas se, face à lei em vigor à data dos factos, se vier a concluir que a deliberação não integrou qualquer infracção financeira, fica prejudicada a invocação desta Lei.

- **Qual é, então, o enquadramento normativo relevante à decisão de mérito? Entendemos que é no Dec-Lei 100/84, no enquadramento constitucional poderes e competências do municípios, e na leitura mais adequada daí resultante que deve ser feita do artº 3º do C. Procedimento Administrativo, que chegaremos à decisão da causa. Vejamos, então.**
- **O Dec-Lei nº 100/84, de 29 de Março, estabelecia, à data dos factos, as atribuições e competências das autarquias locais, definindo o quadro legal e essencial das atribuições dos municípios até à publicação da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro (*estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais*), e veio a ser revogado pelo artº 100º da já referida Lei nº 169/99, de 18 de Setembro.**

É no artº 2º - nº 1 que se define o conceito de “atribuições das autarquias locais”, nos seguintes termos:

“É atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses públicos, comuns e específicos das populações respectivas”.

Esta interligação entre as “atribuições” das autarquias e os “interesses” das respectivas populações vai ser, como veremos, decisiva, para a decisão dos autos, porque se adequa aos normativos constitucionais sobre os fins que devem prosseguir as autarquias (artº 235º da C.R.P.) e que justificam a sua autonomia. Nas diversas alíneas do nº 1, enumeram-se alguns desses interesses. Isso se retira, quer da própria expressão “designadamente”, como do preâmbulo do diploma quando se refere que...” alarga-se o elenco, de natureza meramente exemplificativa, das atribuições expressamente enumeradas...

E, dentro deste conceito, a lei, entre os referidos interesses, exemplifica (al. f) os relativos à educação e ensino. (sublinhados nossos). Porém, o nº 2 do preceito faz uma importante ressalva:

“o disposto no número anterior concretiza-se no respeito pelo princípio constitucional da unidade do Estado e pelo regime legalmente definido de delimitação de actuações entre as administrações central e local em matéria de investimentos públicos”.

Anote-se que, como já referido, a delimitação de actuações entre as administrações central e local nesta matéria de investimentos públicos e o respectivo conceito se encontravam, à data, definidos no Dec-Lei nº 77/84, e, posteriormente, pelo também já analisado Dec-Lei nº 399-A/84.

*

Estes normativos permitem, pois, que retiremos uma primeira asserção:

Os actos praticados pelas autarquias locais serão conformes à lei desde que:

1. não ofendam o princípio da unidade do Estado;
2. não violem o regime legal definidor da delimitação das actuações em sede de investimentos públicos;
3. se destinem a realizar interesses próprios, comuns ou específicos das respectivas populações.

- Esta asserção poderá, porém, ser indevida, designadamente, por ser inadequada a preceitos constitucionais e/ou princípios gerais ou por contrariar normas posteriores? A resposta é, como veremos, negativa.

O poder local está constitucionalmente assegurado no Título VIII da C.R.P. e é imanente ao princípio democrático da organização do Estado - v.g. artº 6º e 235º - nº 1 da C.R.P.

Nos termos do nº 2 do artº 235º da Constituição, as autarquias são *“pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”*.

A este propósito refere Sérvulo Correia⁷ *“a Constituição define as autarquias locais em função da necessidade de organizar a prossecução dos interesses próprios de um certo agregado populacional mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes. São emanações dessas populações e não do Estado, de quem são completamente distintos”*.

Por sua vez, o artº 241º da C.R.P. atribui poder regulamentar próprio às autarquias, *“nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar”*.

Com refere Sérvulo Correia⁸ *“a autonomia normativa das autarquias-isto é, a titularidade de um poder regulamentar fundado na própria Constituição, tal como a do Governo - constitui o esteio mais significativo da autonomia local pode mesmo, porventura, ir-se mais longe, concluindo que é na titularidade de um poder regulamentar independente que reside o cerne dessa autonomia”*.

A importância deste poder é, também, sublinhada por J. J. Gomes Canotilho⁹:

⁷⁷ Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, Almedina, 1987 - pág.262.

⁸ Ob.citada, pág.262/264

⁹ Direito Constitucional, Almedina, 1993, pág.368.

“...o princípio da garantia da autonomia local terá a ver com o Estado de direito sobretudo nas dimensões de autonomia normativa (cfr. artº 242º¹⁰ sobre a competência regulamentar) e de garantia constitucional que assegura aos municípios um espaço de conformação autónoma, cujo conteúdo essencial não pode ser destruído pela administração estadual”.

- **Em consequência destes preceitos, é forçoso concluir que a asserção supra-referida se coaduna com os princípios constitucionais sobre a matéria. Há um traço comum que identifica o cerne da questão: as autarquias têm em vista realizar interesses comuns e próprios das suas populações, devendo, para tal, concretizar, especificar e adaptar as condutas que, decorrentes das atribuições legais, melhor sirvam aqueles interesses.**

A Constituição, no artigo 239º remete para a lei - feita de harmonia com o princípio da descentralização administrativa - a indicação das atribuições das autarquias.

Ora, à data dos factos, a lei era, precisamente, o Dec-Lei 100/84.

- **Daqui resulta que, se os regulamentos autárquicos se contivessem no âmbito daquele diploma, estaríamos em domínios da plena autonomia normativa do poder local.**

Citando, de novo, Sérvulo Correia¹¹ “No âmbito assim definido por lei, as autarquias dispõem, de autonomia normativa. Os seus regulamentos são independentes porque o seu conteúdo não tem de ser predeterminado por acto legislativo. Não estão, pois, sujeitos à «legalidade substancial» e, em rigor, nem sequer à «legalidade formal» porque os diplomas que citámos não vêm atribuir de modo inovatório uma competência para normaçoão inicial que resulta da própria Constituição”.

Por seu lado, Afonso Queiró também ensina que¹²: “as autarquias locais têm o poder de auto-normaçoão, uma competência reguladora geral consagrada ou reconhecida na Constituição (artº 242º)¹³. O papel da lei ordinária, quanto a esse poder, é, em rigor, apenas o de delimitar, não podendo comprimi-lo livre e arbitrariamente”.

¹⁰ Corresponde ao actual artigo 241.º da C.R.P., após a revisão de 1997.

¹¹ Ob.cit.pág.267.

¹² Lições de Direito Administrativo, I, Coimbra, 1976, pág.452.

¹³ Corresponde ao actual artigo 241.º da Constituição.

Por último, convém referir o que, sobre o assunto, pensa J. J. Gomes Canotilho ¹⁴:

“... a «reserva de autonomia local» (CRP, artº242º) torna indispensável a subtracção à lei de alguns aspectos relacionados com os interesses próprios das populações respectivas e que devem assim converter-se em «reserva de regulamentos locais» (cfr. Acs. TC 452/87 e 307/88). Sendo estas «reservas» garantidas pela Constituição, compreende-se que elas devam obediência ao princípio da legalidade (preferência da lei) mas à lei está vedado aniquilar os espaços normativos específicos das unidades autónomas”.

Em síntese:

- **As autarquias têm uma reserva de autonomia normativa, constitucionalmente garantida, que se concretiza mediante a produção de regulamentos, os quais devem concretizar localmente as atribuições legais das autarquias.**

Suscita-se, ainda, uma derradeira questão:

- **Os regulamentos das autarquias só podem incidir sobre matérias que, expressamente, lhes tenham sido atribuídas ou é suficiente que as matérias em causa não tenham sido, expressa e exclusivamente atribuídas à administração central?**

Esta questão tem a ver com o disposto no artº 3º do Código do Procedimento Administrativo, ou seja, com o princípio da legalidade administrativa.

A controvérsia sobre se a obediência à legalidade se basta com uma mera *compatibilidade* com a lei, de *preferência* ou de *prevalência* de lei ou se exige uma prévia *conformidade* com a lei divide a doutrina, e fez escrever rios de tinta.

Freitas do Amaral sintetiza, assim, as duas posições: ¹⁵ “*Para o princípio da liberdade, «permissum videtur in omne quod non prohibitum», ou seja, considera-se permitido tudo o que não estiver proibido. Para o*

¹⁴ Ob.citada, pág.803.

¹⁵ Freitas do Amaral, Direito Administrativo-II-1988-pág.46.

princípio da competência, «quae non sunt permissa prohibita intelliguntur», ou seja, o que não for permitido considera-se que é proibido». Não será, pois, aqui e agora que se vão tecer considerações aprofundadas sobre o assunto. Até porque, no âmbito da administração local, que é o que nos interessa, até os próprios defensores da tese mais exigente aceitam que basta a mera compatibilidade.

Como refere Esteves de Oliveira e outros ¹⁶ *“assim sucederá sempre que exista um interesse público, autarquicamente sensível (para esta ou aquela autarquia) e falte lei reguladora desses interesses ao nível geral ou institucional. Nestas circunstâncias é dado à autarquia (por força da cláusula geral do citado artº 2º da LAL - Dec-Lei nº 100/84) - se tal interesse for assumido como público pelos órgãos competentes respectivos- decidir normativamente sobre a realização local desses interesses, independentemente de haver lei específica de habilitação ou a regulamentar essa matéria”.*

Também já sublinhámos que, para Sérvulo Correia, os regulamentos emanados da autonomia normativa das autarquias não estão sujeitos à legalidade substancial e, em rigor, nem sequer à legalidade formal; Daí que, *“ao instituir o estatuto das autarquias locais, o legislador nem pode retirar ao espaço de livre decisão dos órgãos aquelas matérias que exclusivamente respeitam aos interesses próprios das suas populações, nem pode adoptar soluções que restrinjam a autonomia de orientação, tal como a própria Constituição a estrutura”*¹⁷.

Este é, também para nós, o entendimento que se afigura mais consentâneo, quer com o travejamento constitucional do poder local, quer com o princípio da descentralização administrativa aí consagrado.

Em síntese:

- **No âmbito do poder local, a regulamentação emanada dos órgãos autárquicos não exige uma prévia lei habilitante, bastando-se com a ausência de normas que a proibam.**

¹⁶ Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves, J. Pacheco de Amorim, Código do Procedimento Administrativo, 2ªed. Almedina, 1997, pág.88/89.

¹⁷ Ob. Cit., pág.275.

Estamos, agora, em condições de aplicar o Direito aos factos.

Está, em causa, relembra-se, um Regulamento aprovado, primeiro, pelo executivo (em 27.11.97), e, depois (em 27.2.98) pela Assembleia Municipal da Câmara Municipal de Barcelos, por força do qual foram atribuídas, na gerência de 1998, pelo executivo camarário, 45 bolsas de estudo, no montante global de 4.400 contos; e que as condições de candidatura eram, cumulativamente, as seguintes:

- estudante do ensino superior ou politécnico;
- residente no concelho de Barcelos;
- membro de agregado familiar cujo rendimento mensal “per capita” não fosse superior 30.000\$00.
- Não usufruir de subsídio estadual no escalão mais elevado.

Os candidatos eram graduados segundo o rendimento mensal, a começar pelo mais baixo, e , em condições de igualdade, era dada preferência aos que tinham mais elevada classificação académica; entre os requisitos para a manutenção do subsídio, exigia-se aproveitamento académico (documento junto ao processo de auditoria a fls.87).

Assim, comecemos por verificar se o Regulamento se inscreve na esfera da autonomia normativa das autarquias locais.

Desde logo, a 1ª questão que se coloca é a de saber se o Regulamento se continha dentro das atribuições legais das autarquias.

A resposta é positiva. Justifiquemo-nos:

- **Entre as atribuições das autarquias**, consignadas, ao tempo, no Dec-Lei 100/84, **logo se enumerava**, no artº 2º - nº 1 - f), *a educação e o ensino*; no artº 39º - h) atribuía-se competência à Assembleia Municipal, para se *pronunciar e deliberar sobre assuntos que visem a prossecução de interesses próprios da autarquia*; no artº 51º - nº 4 - i), atribuía-se competência ao executivo camarário para *exercer os poderes conferidos por lei ou por deliberação da assembleia municipal*, a qual é efectiva e válida enquanto não for suspensa, modificada, revogada ou anulada (artº 75º).
- **Em segundo lugar, o Regulamento não versava sobre matéria de investimentos públicos e não se vislumbra como poderia a atribuição de alguns subsídios deste teor ofender o princípio da unidade do Estado, pelo que, também neste ponto, se mostra-**

va conforme ao disposto no artº 2º - nº 2 do referido Dec-Lei 100/84.

- **Em terceiro lugar, o Regulamento não incidia sobre matéria que fosse da exclusiva competência da Administração Central.**

É certo que as bases do financiamento do ensino superior público estão reguladas pela Lei nº 113/97, de 16 de Setembro, aí se prevendo a concessão de bolsas de estudo como uma das modalidades de apoio social directo (artº 17º - n. 2 - a), **mas daqui não se pode retirar que só a Administração Central pode atribuir bolsas de estudo naquele nível de ensino. Na verdade:**

- É o mesmo diploma que estatui, no artº 3º - g), como um dos princípios gerais a que deve obedecer o financiamento do ensino superior o da “complementaridade, entendido no sentido de que as instituições devem encontrar formas **adicionais e não substitutivas** do financiamento público”.
 - O âmbito do diploma restringe-se ao ensino superior público, pelo que sempre seria possível a atribuição de bolsas de estudo por outras entidades no ensino superior privado e cooperativo;
 - O Regulamento, ao impor, como um dos requisitos de atribuição da bolsa, que o estudante não usufruísse, já, de subsídio estadual no escalão mais elevado, contém-se naquela margem de complementaridade que é um dos princípios orientadores do financiamento do ensino superior público: estas bolsas municipais são uma forma adicional de apoio.
- **Por último, o Regulamento em causa diz respeito a interesses próprios e específicos da população do concelho como Barcelos**

Parece óbvio que o apoio a estudantes aí residentes que frequentem um nível superior de ensino tem justificações específicas mas pertinentes: o afastamento geográfico dos centros universitários, inexistentes no concelho; a manutenção da ligação dos universitários com o concelho; o estímulo à fixação posterior de alguns licenciados no seu concelho e o incremento do nível educacional do concelho. São ou não interesses *aten-*

díveis e específicos deste e de outros concelhos do interior do país? São-no, absolutamente.

- **Chegámos, assim, à conclusão de que o Regulamento aprovado pela Assembleia Municipal de Barcelos e posto em prática, no ano de 1998, pela respectiva Câmara Municipal, se integra na autonomia normativa das autarquias.**

Autonomia que é tutelada constitucionalmente no artº 241º do nosso diploma fundamental, pelo que nenhuma ofensa foi feita à lei. Seria, aliás, incompatível com os princípios constitucionais considerar que as atribuições conferidas à Autarquia pelo presente Regulamento eram ilegais.

E, não havendo ofensa à lei, mostrando-se a despesa devidamente orçamentada, nenhuma infracção financeira foi cometida pelos demandados com a deliberação, fundada em Regulamento aprovado em Assembleia Municipal, de atribuir 45 bolsas de estudo a estudantes do concelho a frequentarem o ensino superior ou equivalente.

Nenhuma censura há, pois, que fazer à douta sentença recorrida, que se limitou a aplicar, correctamente, o Direito aos factos, absolvendo os Demandados do pedido formulado.

IV – DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acordam, em Plenário, os Juízes da 3ª Secção em :

- Negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter a decisão recorrida, que absolveu os Demandados identificados nos autos .
- Não são devidos Emolumentos (artº 20º do Dec-Lei nº 66/96, de 31 de Maio).
- Notifique.

Lisboa, 18 de Abril de 2001.

O Conselheiro Relator

Morais Antunes

Os Conselheiros Adjuntos

Menéres Barbosa

Ribeiro Gonçalves

CRÓNICA DA JURISPRUDÊNCIA

⁶ A *Crónica da Jurisprudência*, elaborada no Departamento de Consultadoria e Planeamento (NIJF), inclui a lista seleccionada de sumários de acórdãos e/ou sentenças do Tribunal de Contas proferidos no período compreendido entre Janeiro e Junho de 2001 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

ACLARAÇÃO DE ACÓRDÃO	
DOC 302610.....	317
ADJUDICAÇÃO	
DOC 302562.....	307
DOC 302594.....	306
DOC 302596.....	310
DOC 302599.....	309
AJUSTE DIRECTO	
DOC 302562.....	307
ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO	
DOC 302568.....	303
DOC 302595.....	305
DOC 302597.....	309
ANULABILIDADE	
DOC 302570.....	303
APOIO JURÍDICO-JUDICIÁRIO A AUTARCAS	
DOC 302625.....	318
AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS	
DOC 302570.....	303
ASSEMBLEIA MUNICIPAL	
DOC 302570.....	303
AUTARQUIA LOCAL	
DOC 302557.....	307
DOC 302577.....	306
DOC 302621.....	318
AUTOS DE MEDIÇÃO	
DOC 302609.....	316

B

BOLSA DE ESTUDO	
DOC 302621.....	318

C

CABIMENTO ORÇAMENTAL	
DOC 302557.....	307
DOC 302577.....	306

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA	
DOC 302562.....	307
DOC 302571.....	303
DOC 302575.....	308
CONCORRÊNCIA NOS CONCURSOS	
DOC 302572.....	308
CONCURSO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
DOC 302572.....	308
CONCURSO PÚBLICO	
DOC 302569.....	304
DOC 302571.....	303
DOC 302574.....	305
DOC 302599.....	309
CONTA DE GERÊNCIA	
DOC 302608.....	315
CONTESTAÇÃO	
DOC 302612.....	319
CONTRATO ADICIONAL	
DOC 302554.....	306
DOC 302562.....	307
DOC 302574.....	305
CONTRATO ADMINISTRATIVO	
DOC 302569.....	304
CONTRATO DE EMPREITADA	
DOC 302577.....	306
CUSTO DE CONSTRUÇÃO	
DOC 302595.....	305
CUSTOS DE MÃO DE OBRA	
DOC 302595.....	305
D	
DECISÃO FINAL	
DOC 302611.....	315
DESPESAS PÚBLICAS	
DOC 302577.....	306
DONO DA OBRA	
DOC 302596.....	310
E	
EMOLUMENTOS DEVIDOS	
DOC 302626.....	319

EMPOLAMENTO DE PREÇOS	
DOC 302595.....	305
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
DOC 302574.....	305
DOC 302575.....	308
DOC 302596.....	310
EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL	
DOC302562.....	307
EMPREITADA POR SÉRIE DE PREÇOS	
DOC 302562.....	307
ENSINO SUPERIOR E POLITÉCNICO	
DOC 302621.....	318
EXCEPÇÃO DE LITISPENDÊNCIA	
DOC 302612.....	319
EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA	
DOC 302593.....	321
DOC 302627.....	320

I

ILEGALIDADE	
DOC 302597.....	309
INFRACÇÃO FINANCEIRA	
DOC 302608.....	315
DOC 302627.....	320
INUTILIDADE SUPERVENIENTE DA LIDE	
DOC 302593.....	321
INVALIDADE DO ACTO	
DOC 302570.....	303
INVESTIMENTO FINANCEIRO	
DOC 302557.....	307
ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS	
DOC 302627.....	320

J

JORNAL OFICIAL	
DOC 302572.....	308
JULGAMENTO	
DOC 302612.....	319
DOC 302613.....	320

L

LIMITES LEGAIS NO CASO DE SUCESSÃO DE GERÊNCIAS

DOC 302626.....	319
-----------------	-----

M

MINISTÉRIO PÚBLICO

DOC 302612.....	319
-----------------	-----

DOC 302613.....	320
-----------------	-----

MULTA

DOC 302593.....	321
-----------------	-----

N

NEGLIGÊNCIA

DOC 302609.....	316
-----------------	-----

NOTIFICAÇÕES

DOC 302625.....	318
-----------------	-----

NULIDADE

DOC 302569.....	304
-----------------	-----

DOC 302613.....	320
-----------------	-----

O

OBJECTO DO CONTRATO

DOC 302574.....	305
-----------------	-----

OBJECTO PROCESSUAL FINANCEIRO

DOC 302611.....	315
-----------------	-----

ORÇAMENTO

DOC 302577.....	306
-----------------	-----

P

PAGAMENTO VOLUNTÁRIO

DOC 302593.....	321
-----------------	-----

DOC 302627.....	320
-----------------	-----

PAGAMENTOS INDEVIDOS

DOC 302609.....	316
-----------------	-----

DOC 302628.....	320
-----------------	-----

PLANO DE ACTIVIDADES

DOC 302557.....	307
-----------------	-----

PREÇO

DOC 302568.....	303
-----------------	-----

DOC 302594.....	306
-----------------	-----

DOC 302596.....	310
-----------------	-----

PREÇO CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR DA PROPOSTA	
DOC 302596.....	310
DOC 302599.....	309
PRINCÍPIO DA IGUALDADE	
DOC 302572.....	308
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	
DOC 302572.....	308
PROCESSO DE MULTA	
DOC 302608.....	315
PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA	
DOC 302572.....	308
DOC 302599.....	309
PUBLICIDADE DE CONCURSO	
DOC 302568.....	303
DOC 302572.....	308

R

RECOMENDAÇÕES	
DOC 302597.....	309
RECUSA DE VISTO	
DOC 302595.....	305
REMUNERAÇÕES ACESSÓRIAS ILEGAIS	
DOC 302628.....	320
REPOSIÇÕES	
DOC 302628.....	320
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	
DOC 302608.....	315
DOC 302609.....	316
DOC 302611.....	315

S

SUCESSÃO LEGAL DE GERÊNCIAS NO MESMO EXERCÍCIO ECONÓMICO	
DOC 302626.....	319

T

TRABALHOS A MAIS	
DOC 302554.....	306
DOC 302562.....	307
DOC 302571.....	303
DOC 302574.....	305

DOC 302575.....	308
DOC 302596.....	310

V

VALOR DO CONTRATO

DOC 302568.....	303
DOC 302569.....	304
DOC 302574.....	305
DOC 302594.....	306
DOC 302596.....	310

FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

(1ª SECÇÃO)

Acórdão 2/2001, de 9 de Janeiro

Processo N.º: 4356/2000

1. “A autorização prévia, quando necessária, é uma condição de validade da prática do acto ou actos da Câmara Municipal em ordem à aquisição dos imóveis. Estes actos, sem a referida autorização, são, assim inválidos”.
2. “Porém, esta invalidado deve ser levada à conta de inobservância de uma formalidade geradora de mera anulabilidade”.

ANULABILIDADE / AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS / ASSEMBLEIA MUNICIPAL / INVALIDADE DO ACTO

Acórdão 3/2001, de 16 de Janeiro

Processo N.º: 3553/2000

1. Quando os Trabalhos a Mais não resultarem de qualquer circunstância imprevista, a sua celebração deverá ser precedida de concurso.
2. É entendimento do Tribunal de Contas, que a não realização de concurso público, quando legalmente obrigatória, por se tratar de um elemento essencial do processo de adjudicação, é geradora de nulidade do contrato.

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA / CONCURSO PÚBLICO / TRABALHOS A MAIS

Acórdão 72/2001, de 3 de Abril

Processo N.º: 257/2001

A fixação do preço base de um concurso (ou do valor estimado de um contrato), é obrigatória e tem relevância externa e é determinante na for-

mação da vontade dos concorrentes e apresenta-se como elemento essencial do concurso.

A imperatividade consagrada no artigo 107.º, n.º 1 al. b) do Decreto-Lei 59/99 de 2 de Março, significa que os potenciais concorrentes, ao apresentarem uma proposta não poderão afastar em termos de preço, do valor ali fixado, sob pena de esta não poder vir a ser adjudicada.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO / PREÇO / PUBLICIDADE DE CONCURSO / VALOR DO CONTRATO

302569

Acórdão 79/2001, de 3 de Abril

Processo N.º: 207/2001

1. O “contrato de permuta de bens presentes por bens futuros e promessa de compra e venda de bens futuros”, tendo subjacente a construção de um bairro de 124 fogos de habitação social, é um contrato administrativo atípico;
2. Atenta a essência do seu objecto, tal contrato acaba por se configurar como uma empreitada;
3. Por se tratar de um contrato administrativo deve a escolha do contratante ser precedida de concurso público (art.º 183.º do CPA), ressalvando o disposto nas normas que regulam a realização de despesas públicas;
4. De acordo quer com o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Maio, quer com o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, atento o valor em causa, era obrigatória a realização de concurso público internacional;
5. No caso, para dispensar a realização de tal concurso, não é invocável a urgência fundada na necessidade de realojamento de famílias que vivem em barracas porquanto tal necessidade não resultou de acontecimentos imprevistos pelo dono da obra [art.º 84.º, al. a) do Decreto-Lei n.º 197/89 e 134.º, n.º 1 al. d) do Decreto-Lei n.º 59/99].

CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO ADMINISTRATIVO / NULIDADE / VALOR DO CONTRATO

Acórdão 4/2001, de 6 de Fevereiro

Processo N.º: 14441/99

Recurso Ordinário 21/2000

1. Quando os Trabalhos estão incluídos num contrato inicial e implicam uma modificação substancial do objecto do mesmo, não podem ser considerados como Trabalhos a Mais relativamente à empreitada inicial.
2. Assim, estes Trabalhos a Mais indevidamente considerados devem dar origem a um novo contrato, atento o seu valor, e devem ser precedidos de concurso público.

CONCURSO PÚBLICO / CONTRATO ADICIONAL / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / OBJECTO DO CONTRATO / TRABALHOS A MAIS / VALOR DO CONTRATO

Acórdão 42/2001, de 22 de Maio

Processo N.º: 4541/2000

Recurso Ordinário 29/2000

A não previsão autonomizada dos custos do estaleiro, com a consequente diluição deles em outros custos da obra, viola o disposto no n.º 3 do art.º 24.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e, empolando necessariamente estes custos, é apta a agravar o resultado do contrato, nomeadamente em casos de eventuais “trabalhos a mais” ou de revisão de preços, integrando assim o fundamento de recusa do visto referido na alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO / CUSTO DE CONSTRUÇÃO / CUSTOS DE MÃO DE OBRA / EMPOLAMENTO DE PREÇOS / RECUSA DE VISTO

302594

Acórdão 33/2001, de 22 de Maio
Processo N.º:4521/2000
Recurso Ordinário 33/2000

O artigo 107º, nº 1, al. b) do Dec-Lei nº 59/99, de 2 de Março, proíbe ao dono da obra a adjudicação quando o valor desta for “consideravelmente superior” ao que foi publicitado como preço-base.

Para o preenchimento desse conceito indeterminado o Tribunal de Contas tem vindo a recorrer a um limite de 25%, por semelhança com um outro desvio permitido por lei (artº 45º, nº 1, do mesmo diploma), embora aqui sob rigoroso condicionalismo.

ADJUDICAÇÕES / PREÇO / VALOR DO CONTRATO

302554

Acórdão, de 9 de Janeiro de 2001
Processo N.º: 2934/2000
Recurso Ordinário 35/2000

O montante dos “trabalhos a mais” a considerar para o limite a que se refere o n.º 2 do art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, é o montante total dos referidos trabalhos ainda que resultem de um ou mais contratos adicionais.

CONTRATO ADICIONAL / TRABALHOS A MAIS

302577

Acórdão 9/2001, de 6 de Março
Processo N.º: 2460/2000
Recurso Ordinário 36/2000

1. A realização de contratos de empreitada, quando não existe um orçamento em vigor, não é um encargo possível de cabimentar por respeitar a despesas de capital ou de investimento.
2. Nestes termos, sem plano aprovado não é possível realizar tais despesas, já que a afectação orçamental de uma verba para uma despesa de investimento implica a aprovação prévia de um projecto no plano anual – v. artigo 2º nº 4 alínea a) do Decreto-Lei nº 341/83.

AUTARQUIA LOCAL / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CONTRATO DE EMPREITADA / DESPESAS PÚBLICAS / ORÇAMENTO

302557

Acórdão 11/2001, de 6 de Março
Processo N.º: 2872/2000
Recurso Ordinário 39/2000

Não havendo um orçamento devidamente aprovado pela autarquia, as despesas de investimento em relação às quais os respectivos projectos devam estar incluídos em planos anuais de actividades, não podem ser realizados sob pena de serem ilegais. De facto, existe uma relação entre o plano de actividades e o Orçamento, que exige a cabimentação, por um lado e por outro lado, a inscrição num plano de actividades.

AUTARQUIA LOCAL / CABIMENTO ORÇAMENTAL / INVESTIMENTO FINANCEIRO / PLANO DE ACTIVIDADES

302562

Acórdão 29/2001, de 24 de Abril
Processo N.º: 2730/2000
Recurso Ordinário 42/2000

1. Para que os trabalhos a mais possam ser adjudicados por ajuste directo, nos termos do art.º 26.º do Decreto-Lei 405/93, de 10 de Dezembro, têm de resultar de circunstância ou circunstâncias imprevistas à execução da obra, isto é, que não pudessem ter sido previstas quando da elaboração do projecto posto a concurso;

2. O conceito de “trabalhos a mais” na perspectiva do artigo antes citado, bem como dos art.ºs 26.º e 45.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, aplica-se quer nas empreitadas por preço global quer por série de preços;
3. O Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia e no que aos contratos adicionais respeita, aprecia, para além da legalidade financeira estrita, tão só a observância dos requisitos pré-adjudicatórios, sem questionar o mérito da conduta da Administração.

ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRECTO / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA / CONTRATO ADICIONAL / EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL / EMPREITADA POR SÉRIE DE PREÇOS / TRABALHOS A MAIS

302575

Acórdão 5/2001, de 6 de Fevereiro

Processo N.º: 3051/2000

Recurso Ordinário 43/2000

Para que existam trabalhos a mais, é necessário que se integrem no objecto inicial do contrato e que a sua realização tenha resultado de qualquer circunstância imprevista surgida durante a execução da obra.

CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA À EXECUÇÃO DA OBRA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / TRABALHOS A MAIS

302572

Acórdão 7/2001, de 20 de Fevereiro

Processo N.º: 214/2000

Recurso Ordinário 2/2001-R (SRA)

1. A publicitação do anúncio de abertura de concurso para adjudicação de empreitadas tem de obedecer ao estipulado no artº 52º nº 1 do Decreto-Lei nº 59/99, que menciona “sempre que a lei exija a publicação de algum acto, a mesma será feita na 3ª série do Diário da República, num jornal de âmbito nacional e num jornal de âmbito

num jornal de âmbito nacional e num jornal de âmbito regional da área territorial onde a obra deva ser executada”.

2. Pretende-se com a publicitação dos anúncios de abertura de concursos que sejam respeitados os princípios – hoje expressamente consagrados no Decreto-Lei nº 197/99 – da transparência e da publicidade (artº 8º), da igualdade (artº 9º) e da concorrência (artº 10º).
3. Assim, a publicitação efectuada em termos de respeitar esses princípios, mesmo que não observe com exactidão o disposto no artº 52º nº 1 do citado Decreto-Lei nº 59/99, não é geradora de nulidade.

CONCORRÊNCIA NOS CONCURSOS / CONCURSO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / JORNAL OFICIAL / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PUBLICIDADE DE CONCURSO / PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA

302597

Acórdão, de 22 Maio de 2001

Processo N.º: 4530/2000

Recurso Ordinário 31/2001

A faculdade concedida pelo art.º 44.º, n.º 4 da Lei 98/97 de 26 de Agosto (visto com recomendações) deve ser entendida como excepcional e, por isso, só deve ser usada quando a ilegalidade detectada assuma pouca gravidade, designadamente por a possibilidade de ter sido alterado o resultado financeiro ser remota.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO / ILEGALIDADE / RECOMENDAÇÕES

302599

Acórdão, 44/2001, de 29 Maio

Processo N.º: 195/2001

Recurso Ordinário 32/2001

1. Pela relevância externa que tem, designadamente junto dos potenciais concorrentes, no concurso público é indispensável e obrigatória a fixação de um preço base ou de um valor estimado do contrato;

2. A publicitação de tais valores no procedimento concursal é obrigatória, como resulta do ponto 14 do programa de concurso tipo aprovado pela Portaria n.º 104/01, de 21 de Fevereiro;
3. O preço base ou valor estimado do contrato integram os elementos essenciais do concurso e, como tal, as “condições substancialmente idênticas” a que se refere a parte final da al. a) do n.º 1 do art.º 134.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;
4. Na sequência de procedimento por negociações desencadeado ao abrigo da al. a) do n.º 1 do art.º 134.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, isto é, quando após concurso público não houver adjudicação por as propostas apresentadas oferecerem preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso [art.º 107.º, n.º 1, al. b)], não é possível adjudicar uma proposta que se afaste consideravelmente, em termos de preço, daquele preço base;
5. Uma interpretação conjugada dos art.ºs 107.º, n.º 1 al. b) e 134.º, n.º 1, al. a) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que ao abrigo deste último permitisse após negociação a adjudicação de uma proposta em tudo idêntica à que não fora adjudicada na sequência de concurso público por força da primeira das normas citadas, além de contraditória, seria absurda, inútil e ainda dilatória;

ADJUDICAÇÃO / CONCURSO PÚBLICO / PUBLICAÇÃO OBRIGATÓRIA / PREÇO CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR DA PROPOSTA

302596

Acórdão, de 22 de Maio de 2001

Processo N.º: 499 2001

Recurso Ordinário 36/2001

- I. A norma do art.º 107.º, n.º 1, al. b) do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março dispõe que: “1 – O dono da obra não pode adjudicar a empreitada preço Quando todas as propostas, ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso”, além de imperativa, tem natureza financeira.

II. O conceito indeterminado contido nesta norma – “consideravelmente superior” – deve ser preenchido com recurso a outros desvios permitidos ou tolerados pelo mesmo diploma legal, em especial o que se acha fixado no art.º 45.º n.º 1 para os designados “trabalhos a mais”.

III. É consideravelmente superior a proposta que ultrapasse em mais de 25% o preço base do concurso ou o valor estimado do contrato.

ADJUDICAÇÃO / DONO DA OBRA / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / PREÇO CONSIDERAVELMENTE SUPERIOR DA PROPOSTA / PREÇO / TRABALHOS A MAIS / VALOR DO CONTRATO

**EFFECTIVAÇÃO DE
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS**

(3ª SECÇÃO)

Acórdão 1/2001, de 24 de Janeiro¹
Processo N° 2 R. O. – J.R.F./2000

1. A realidade concernente à efectivação de responsabilidades financeiras, impõe que se interpretem as normas plasmadas no n.ºs 2 e 3 do artigo 96.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, de forma a que as exigências específicas e complexas da realidade financeira a julgar, se reflectam na obrigatoriedade de, em princípio, o objecto processual financeiro (enquanto fenómeno a ser avaliado judicialmente) deva ser sempre incindível.
2. Numa óptica teleológica, também constituirão “*decisão final*” para os efeitos do artigo 96.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, pelo menos, todas aquelas decisões que substancialmente forem susceptíveis de conduzir ao desmembramento do objecto processual da relação jurídico-financeira proposta a julgamento.

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / OBJECTO PROCESSUAL FINANCEIRO / DECISÃO FINAL

Acórdão 2/2001, de 31 de Janeiro
Processo N° 6 R.O – M/99

- I. É exclusivamente à 2.ª Secção do Tribunal que compete fixar os critérios e avaliar sob o ponto de vista administrativo-financeiro, caso a caso, quando é que devem ou não considerar-se injustificadas a não remessa ou a remessa intempestiva das contas de gerência.
- II. Seja a decisão da 2.ª Secção (Juiz, Subsecção ou Plenário) a de considerar justificada ou injustificada a falta, esta é inalterável no plano da actividade de verificação de contas e de auditoria cuja competência é exclusiva daquela Câmara e reveste sempre alguma margem de descriminaridade técnica. Tal conclusão, alicerça-se no facto de tais decisões serem insusceptíveis de impugnação por via de recurso.

¹ Vide Acórdão n° 8/2001.

- III.O sancionamento da infracção, no entanto, compete exclusivamente à 3.ª Secção através do adequado processo de multa (artigo 67.º) e o objecto deste reconduz-se exclusivamente aos factos integrantes da conduta do obrigado a prestar contas não podendo, em circunstância alguma, directa ou indirectamente, por distração ou intencionalmente, constituir-se em “*juízo*” da conduta administrativo-financeira dos serviços da 2.ª Secção.
- IV.A infracção imputável ao demandado pela falta de apresentação da Conta de Gerência de 1997, atento que se trata de uma infracção omissiva cujo primeiro acto – ocorrido em 15 de Maio de 1998 – “*perdura por efeito de uma espécie de velocidade adquirida, tratando-se, antes, de um número indefinido de momentos delitivos justapostos*”, até ao momento da consumação – decorridos oito dias após o prazo fixado em 28 de Maio de 1999.
- V. Esta situação infraccional contínua persistindo para além de 25 de Março de 1999 (data limite para as infracções abrangidas pela lei de amnistia) não pode beneficiar do efeito amnistiativo pretendido e que apenas abrangeria temporalmente uma parte do comportamento infraccional em causa necessariamente unitário.
- VI.O artigo 68.º, n.º 1 da Lei nº 98/97 teleologicamente pressupõe a coincidência entre o demandado no processo de multa e o sujeito passivo daquela obrigação sob pena de inutilidade na fixação da injunção.

PROCESSO DE MULTA / INFRACÇÃO FINANCEIRA / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / CONTA DE GERÊNCIA

302609

Acórdão 3/2001, de 21 de Fevereiro²
Processo Nº 3 RO – J.R.F./2000

- I. Na empreitada por série de preços a remuneração do empreiteiro tem de ser efectuada exclusivamente às quantidades de trabalho realmente executadas e sobre que não haja divergências, pelo que se tem de proceder periodicamente à medição dos trabalhos executados de cada espécie.

² Não transitou em julgado.

- II.** Se os pagamentos efectuados ultrapassarem o valor dos trabalhos realizados ocorre violação objectiva e linear do que dispõem os artºs 21º e 178º a 185º do DL. Nº 235/86 (atenta a data da prática dos factos) sendo tal comportamento ilícito.
- III.** Tais pagamentos além de ilegais não podem deixar de ser qualificados como indevidos na medida em que, por não corresponderem a trabalhos realizados pelo empreiteiro, inexistente contraprestação efectiva.
- IV.** O demandado actuou com negligência ou mera culpa pois, as circunstâncias concretas do caso obrigavam-no (ou a qualquer homem médio colocado na sua situação) a rodear-se doutros cuidados que não adoptou e de que era capaz, nomeadamente, face à conhecida existência de autos de medição para serem presentes ao FEOGA sem corresponderem à verdade e à informação e despacho constantes dos pontos 14 e 15, impunha-se a cuidada e prévia elaboração de autos de medição antes de qualquer pagamento conforme, aliás, a lei sempre impõe e em que, pelo menos, se pudessem esclarecer a subsistência ou não de tais situações anómalas.

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA / NEGLIGÊNCIA / AUTOS DE MEDIÇÃO / PAGAMENTOS INDEVIDOS

302610

Acórdão 4/2001, de 21 de Fevereiro
Processo Nº. 5 RO – J.R.F./1999

A discordância do recorrente quanto à solução jurídica seguida na decisão e que obteve vencimento, mesmo que apenas por maioria, não constitui fundamento para reforma ou aclaração do acórdão nos termos consagrados no artº 669º do C.P.C.

ACLARAÇÃO DE ACÓRDÃO

Acórdão 5/2001, de 21 de Março
Processo N.º 1-R.O/2000

1. Nos processos jurisdicionais para efectivação da responsabilidade financeira, as notificações aos demandados que não constituam mandatário são feitas nos termos do artº 255º do Código do Processo Civil, aplicável por força do nº 3 do artº 91º da LOPTC.
2. Nos termos do artº 21º da Lei 29/87, de 30 de Junho, os encargos com o apoio jurídico e judiciário em processos judiciais em que sejam parte eleitos locais só podem ser suportados pelas Autarquias se tais processos forem originados em actos respeitantes ao exercício das suas funções e não se prove tenham agido com dolo ou negligência.

NOTIFICAÇÕES / APOIO JURÍDICO-JUDICIÁRIO A AUTARCAS

Acórdão 6/2001, de 18 de Abril
Processo N.º 1/00 – J.C.

- I. As autarquias têm em vista realizar interesses comuns e próprios das suas populações, (artº 235º da C.R.P.), devendo concretizar, especificar e adaptar as condutas que, decorrentes das atribuições legais, melhor sirvam aqueles interesses. Para tal, está constitucionalmente garantida uma reserva de autonomia normativa, que se consubstancia no poder regulamentar próprio que dispõem (artº 241º da C.R.P.);
- II. A regulamentação assim emanada dos órgãos autárquicos não exige uma prévia lei habilitante, bastando-se com a ausência de normas que a proibam.
- III. Insere-as na esfera da autonomia normativa das autarquias locais o Regulamento aprovado pela Autarquia, onde se estabeleceram os critérios gerais e abstractos para a concessão de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior e politécnico, desde que residentes no concelho (onde tais centros universitários inexistem) e sem possibilidades económicas para a frequência de tal nível de ensino.

AUTARQUIA LOCAL / BOLSA DE ESTUDO / ENSINO SUPERIOR E
POLITÉCNICO

302626

Acórdão 7/2001, de 18 de Abril
Processo N.º 6/RO - E/2000

1. O Regime Jurídico de Emolumentos no Tribunal de Contas evidencia a preocupação de evitar que os emolumentos a cobrar possam ser desproporcionados ou insustentáveis.
2. Por isso, no que à 2ª Secção diz respeito, estabelece um limite máximo considerado razoável e suficientemente remunerador da actividade desenvolvida pelo Tribunal.
3. Tal limite máximo é aplicável não só, como resulta do n.º 2 do art.º 9º, no caso de sucessão de gerências no mesmo exercício económico, mas também nos casos de sucessão legal de empresas, como manifestamente se verifica no caso da sucessão da Junta Autónoma dos Portos do Norte pelo Instituto Portuário do Norte.

EMOLUMENTOS DEVIDOS / LIMITES LEGAIS NO CASO DE SUCESSÃO DE GERÊNCIAS OU DE SUCESSÃO LEGAL NO MESMO EXERCÍCIO ECONÓMICO

302612

Acórdão 8/2001, de 23 de Maio³
Processo N.º 2 R.O. – J.R.F./2000

Invocada na contestação a excepção de litispendência e, findos os articulados, mantendo-se como dúvida mais que razoável sobre qual das posições – do Ministério Público ou do demandado – corresponderá à verdade, cumpre apurá-la em julgamento.

CONTESTAÇÃO / EXCEPÇÃO DE LITISPENDÊNCIA / MINISTÉRIO PÚBLICO / JULGAMENTO

³ Não transitou em julgado.

Acórdão 9/2001, de 23 de Maio⁴
Processo N.º 3 RO – J.R.F./2000

A discordância quanto à solução jurídica veiculada pelo acórdão ou a “possível” existência de outros co-responsáveis não demandados pelo M.P. não constitui violação do que dispõe a alínea d) do n.º 1 do art.º 668.º do C.P.C. ao cominar de nulidade “quando o juiz deixe de pronunciar-se sobre questões que devesse apreciar ou conhecer de questões de que não podia tomar conhecimento”.

MINISTÉRIO PÚBLICO / NULIDADE / JULGAMENTO

Sentença n.º 3/2001, de 30 de Janeiro
Processo N.º 7/M/2000

1. O pagamento voluntário do montante requerido pelo Ministério Público acarreta, por inutilidade superveniente da lide, a extinção da instância.
2. Se tal pagamento for requerido no prazo da contestação não há lugar a emolumentos.

INFRACÇÃO FINANCEIRA / PAGAMENTO VOLUNTÁRIO / EX-TINÇÃO DA INSTÂNCIA / ISENÇÃO DE EMOLUMENTOS

Sentença n.º 4/2001, de 14 de Fevereiro⁵
Processo N.º 8-J.R.F./99

1. O Dec. Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, procedeu a uma revisão e actualização de vencimentos da função pública incluindo o pessoal das autarquias, cominando, com “prevalência sobre todas e quaisquer disposições especiais e regulamentares em contrário”, (art.º 33.º), a proibição de criação, aumento ou extensão de remunerações acessórias (n.º 1 do art.º 8.º).

⁴ Não transitou em julgado.

⁵ Esta Sentença foi objecto do recurso ordinário n.º 3-JRF/2001.

2. Esta proibição manteve-se, ao essencial, nos DL 57-C/84, de 20 de Fevereiro, DL 184/89, de 2 de Junho, cuja disciplina foi desenvolvida no DL 353-A/89, de 16 de Outubro.
3. Assim, são ilegais os subsídios de disponibilidade esforço e insalubridade, bem como o suplemento de secretariado, criados pela Câmara Municipal em data posterior à da vigência daquele DL 110-A/81 e constituem, por isso, a infracção financeira pagamentos indevidos.
4. Nos termos do n.º 2 do art.º 59.º da LOPTC, só há lugar a reposição por pagamentos indevidos se tiverem causado dano ou deles não tiver havido contraprestação efectiva.

REMUNERAÇÕES ACESSÓRIAS ILEGAIS / PAGAMENTOS INDEVIDOS / REPOSIÇÕES

302593

Sentença n.º 9/2001, de 10 de Maio
Processo N.º 4/M/2001

Tendo o Demandado, com os sinais dos autos, usado da faculdade do n.º 5 do art.º 91.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, pagando voluntariamente as duas multas de 50.000\$00 pedidas pelo Ministério Público em seu douto Requerimento, não há qualquer interesse no prosseguimento da lide.

Assim, nos termos da al. e) do art.º 287.º do Cód. Proc. Civil, aplicável por força da al. a) do art.º 80.º da citada Lei 98/97, declaro extinta a instância.

MULTA / PAGAMENTO VOLUNTÁRIO / EXTINÇÃO DA INSTÂNCIA / INUTILIDADE SUPERVENIENTE DA LIDE

RELATÓRIOS DE AUDITORIA*

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

^{*} Esta secção integra a lista das conclusões e recomendações de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, seleccionados de entre os produzidos no período compreendido entre Janeiro e Junho de 2001.

FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

(1ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA 1/2001

AUDITORIA / CONTROLO INTERNO / ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES / ANULAÇÃO DO ACTO

O Conselheiro Relator
José Luís Pinto de Almeida

13.02.2001

ASSUNTO:

ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE AO HOSPITAL DE SANTA LUZIA EM ELVAS

Conclusões

Da auditoria de fiscalização concomitante ao Hospital de Santa Luzia de Elvas extraem-se as seguintes conclusões:

- a) Evitaram-se procedimentos ilegais susceptíveis de levar à prática de actos nulos. Conseguiu-se tal através da prática voluntária, por parte do Conselho de Administração do Hospital, de actos anulatórios ou revogatórios de procedimentos onde a equipa de auditores havia detectado ilegalidades. Citam-se a título de exemplo a anulação de dois concursos externos de ingresso, um por a categoria para que fora aberto (Técnico Profissional de 2ª Classe – Secretários de Serviços de Saúde) não existir no quadro do hospital, e o outro (Assistente de Radiologia) por falta de publicitação em dois órgãos de comunicação social escrita de expansão nacional (cfr. pág. 13 e 14); a cessação de um contrato de avença do qual resultava a prestação de trabalho subordinado (cfr. pág. 29 e 31).
- b) O sistema de controlo interno, no que respeita à área de pessoal, apresenta deficiências.

- c) Foram detectadas irregularidades várias, evidenciadas ao longo do relatório, mas que não puseram em causa a legalidade dos procedimentos.
- d) Constatou-se um elevado número de acumulações de funções públicas com funções privadas.

Recomendações

Atento o exposto, a 1ª Secção reunida em Subsecção nos termos do art. 77º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26/08, decide:

1. Formular ao Hospital de Santa Luzia de Elvas as seguintes recomendações:
 - a) Elaboração de um manual de procedimentos, do qual constem os procedimentos a adoptar quanto à organização dos processos individuais dos funcionários do hospital e respectivos processos concursais, de forma a evitar a existência de dispersão de documentos;
 - b) Deve o CA do HSLE tomar as medidas necessárias para que exista uma efectiva segregação de funções, e não a concentração num só funcionário, das funções administrativas;
 - c) Rigoroso cumprimento dos preceitos legais aplicáveis aquando da abertura e desenvolvimento dos procedimentos de recrutamento e de selecção;
 - d) Respeito pelas normas constantes dos Decretos-Lei n.º 427/89, de 07/12 e 413/93, de 23/12 no que respeita ao regime de acumulação de funções;
 - e) Maior rigor no recurso e fundamentação dos contratos de prestação de serviço e contratos de trabalho a termo certo, os quais deverão ser unicamente utilizados para satisfazer a necessidades prementes dos serviços;

RELATÓRIO DE AUDITORIA 3/2001

AUDITORIA / CONTROLO INTERNO / ÁREA DE RECRUTAMENTO
/ PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / JÚRI / CONCURSO PARA CARGOS
DIRIGENTES

O Conselheiro Relator
Alfredo Jaime Menéres Barbosa

27.03.2001

ASSUNTO:

ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À CÂMARA MUNICIPAL DE SETÚBAL

CONCLUSÕES

Conclui-se que, de um modo geral, os procedimentos seguidos pela Câmara Municipal de Setúbal para a realização de despesas com pessoal observam as normas legais.

Constituem excepção a esta ilação as seguintes situações:

1. Restrição da área de recrutamento, uma vez que se reduziu o ingresso na categoria de técnico superior de ciências sociais aos licenciados em sociologia – vd. al. d) nº 1 do artigo 4º do Decreto Lei nº 404-A/98, de 18 de Dezembro, com a redacção dada pela Decreto Lei nº 44/99, de 11 de Junho, aplicável às autarquias locais pelo Decreto Lei nº 412-A/98, de 30 de Dezembro – nº 2 do ponto 2.1.2. do Relatório.
2. Foi efectuada uma alteração à composição do júri, sem qualquer fundamentação, como exige o nº 6 do artigo 12º do Decreto Lei nº 204/98, de 11 de Julho – nº 3 do ponto 2.1.1. do Relatório.
3. A publicitação do aviso de abertura do concurso foi efectuada fora do prazo para apresentação de candidaturas, no entanto, a contagem do

prazo em apreço, iniciou-se a partir da publicação do aviso no jornal – vd. nº 1 do artigo 28º do Decreto Lei nº 204/98 – nº 8 do ponto 2.1.1. e nºs 1 e 2 do ponto 2.1.2. do Relatório.

4. Não foi efectuada a audiência prévia nos contratos de trabalho a termo certo, como se preceitua nos artigos 100º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo – alínea d) do ponto 2.4. deste Relatório.
5. Não se fundamentou ou apresentou-se uma fundamentação insuficiente para a celebração de alguns dos contratos de trabalho a termo certo, como se refere nos nºs 1, 6, 7 e 12 do ponto 2.4.1 e nos nºs 2 a 14, 18 a 28, 35 a 38 e 40 do ponto 2.4.2. deste Relatório.
6. O contrato de prestação de serviços foi precedido de ajuste directo, mas o mesmo não se encontra devidamente fundamentado, como exige a alínea b) do nº 3 do artigo 81º do Decreto Lei nº 197/99, de 8 de Junho – alínea b) do ponto 2.5. deste Relatório.
7. O objecto do contrato de prestação de serviços, na modalidade de tarefa, não é compatível com a “execução de trabalhos específicos de natureza excepcional”, que constitui o objecto deste tipo contratual, nos termos do nº 2 do artigo 7º do Decreto Lei nº 409/91, de 17 de Outubro – alínea c) do ponto 2.5. deste Relatório.
8. Tratamento desigual nas candidaturas: dois concorrentes não apresentaram documento comprovativo das habilitações literárias, tendo um deles sido admitido e outro excluído – nº 2 do ponto 2.1.1. deste Relatório.
9. O júri do concurso não observou os prazos fixados no Decreto Lei nº 204/98, de 11 de Julho – nº 2 do ponto 2.1.1. deste Relatório.
10. Num concurso interno geral, em que se exigiu a junção de documento comprovativo do vínculo e categoria profissional, a maioria dos concor-

rentes não apresentou qualquer declaração – nº 6 do ponto 2.1.1. deste Relatório.

11. Em concurso externo exigiu-se que se mencionasse no requerimento de admissão, a experiência profissional, o vínculo e a antiguidade na carreira, categoria e função pública – nºs 4 e 7 do ponto 2.1.1. deste Relatório.
12. Indicou-se a avaliação curricular como método de selecção a utilizar no concurso, mas não se exigiu a apresentação de “curriculum vitae” – nºs 4 do ponto 2.1.1. e 2 do ponto 2.1.2. deste Relatório.
13. Foram atribuídas classificações “ex- aequo”, sem se determinar os critérios de desempate – nºs 4 do ponto 2.1.1. e 2 do ponto 2.1.2. deste Relatório.
14. Nos processos de concurso para cargos dirigentes, não se encontram arquivados os “curriculum vitae” de alguns dos concorrentes - nºs 1 e 12 do ponto 2.3. deste Relatório.
15. A autorização para publicitar as ofertas de emprego com vista à celebração de contratos de trabalho a termo certo foram dadas verbalmente, pelo Vereador com competência delegada para gerir os recursos humanos – nºs 1, 3 a 6 e 8 a 15 do ponto 2.4.1. deste Relatório.
16. A deliberação autorizadora dos contratos de trabalho a termo certo é muito genérica, não individualizando os elementos concretos de cada um dos contratos – nºs 2, 4, 8, 27 e 29 a 31 do ponto 2.4.2. deste Relatório.

RECOMENDAÇÕES

Perante as deficiências detectadas, passam-se a enunciar as seguintes recomendações aos responsáveis do Município:

1. Implementação de um sistema de controlo interno eficaz, nomeadamente com a elaboração de um manual de procedimentos ou um conjunto organizado de normas de controlo interno.

Refira-se ainda que a necessidade de um sistema de controlo interno também é determinado pelo artigo 3º do Decreto Lei nº 54-A/99 de 22 de Fevereiro, com a alteração introduzida pela Lei nº 162/99, de 14 de Setembro (POCAL).

2. Elaboração da informação de cabimento de verba por escrito, pela contabilidade, antes da autorização da despesa, de forma a evitar o risco de a mesma ser autorizada sem que exista verba disponível para se efectuar os respectivos pagamentos.

3. O júri de cada concurso, sendo o responsável por todas as operações desse procedimento administrativo deverá proceder:

- à elaboração atempada da acta com a indicação dos critérios de apreciação e ponderação da avaliação curricular e da entrevista, tendo em conta a categoria para que o concurso é aberto, caso estes métodos de selecção sejam utilizados;
- à determinação prévia de critérios de desempate para classificações “ex – aequo”, tendo desde logo em consideração o critério mencionado na alínea c) do nº 1 do artigo 37º do Decreto Lei nº 204/98, de 11 de Julho;
- à admissão (tendo em conta os requisitos legais estabelecidos para o ingresso na categoria em causa) e à avaliação dos concorrentes;
- ao cumprimento dos prazos fixados no Decreto Lei nº 204/98, de 11 de Julho, aplicável à Administração Local pelo Decreto Lei nº 238/99, de 25 de Julho.

4. Nos avisos de abertura dos concursos deverá constar:
 - a área de recrutamento para a categoria em causa, tal como consta nos respectivos diplomas legais;
 - a indicação da documentação que a lei considera de apresentação obrigatória, nomeadamente o certificado de habilitações e sempre que seja utilizada a avaliação curricular deverá ser indicada a exigência de apresentação do curriculum vitae.
5. A publicitação dos concursos externos e internos gerais e mistos deverá ser feita em órgão de comunicação social de expansão nacional e no prazo fixado, no Diário da República, para apresentação das candidaturas.
6. Maior rigor na fundamentação e no recurso aos contratos de trabalho a termo certo, tendo em atenção que os mesmos não deverão ser utilizados para suprir necessidades permanentes do organismo, e só deverão ser celebrados se se verificar uma das situações específicas previstas no nº 2 do artigo 18º do Decreto Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto Lei nº 218/98, de 17 de Julho.
7. Os contratos de prestação de serviços, nas modalidades de tarefa e de avença, só deverão ser utilizados nas situações subsumíveis no artigo 7º do Decreto Lei nº 409/91, de 17 de Outubro e deverão ser sempre precedidos de um dos procedimentos constantes do Decreto Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 5/2001

AUDITORIA / CONTROLO INTERNO / PESSOAL ESPECIALMENTE CONTRATADO / PESSOAL DOCENTE

O Conselheiro Relator
Adelino Ribeiro Gonçalves

24.04.2001

ASSUNTO:

ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO DE SANTARÉM

CONCLUSÕES:

Face ao exposto no presente relatório conclui-se que:

1. À data da auditoria o número de docentes contratados ao abrigo do disposto no artº 8º do Decreto-Lei nº 185/81 de 01 de Julho (pessoal especialmente contratado) era muito elevado (62 docentes). Todavia, alertada para o carácter excepcional que deverá revestir esta forma de recrutamento, a Escola veio informar que está a desenvolver todos os esforços no sentido de alterar a situação existente, tendo já aberto no ano lectivo 1999/2000 10 concursos para docentes (Cap.I, ponto 3, págs. 8 e 9).
2. O controlo interno administrativo apresenta várias deficiências, facto que a Escola reconhece, mas justifica com o **número exíguo de pessoal não docente**, situação difícil de solucionar enquanto os rácios de afectação de pessoal não docente aos serviços não sofrerem alteração significativa (Cap.II, A, págs. 13 a 18).
3. No que diz respeito aos **horários do pessoal docente** a Escola emana, anualmente, ordem de serviço fixando prazo para o docente comunicar qual o horário semanal que reserva para atendimento aos alunos, deter-

minação nem sempre cumprida pelos docentes. Em sede de contraditório a Escola veio informar que no ano lectivo 1999/2000, todos os docentes, embora com algum atraso, acabaram por dar conhecimento desses horários aos alunos. Informam ainda que os tempos de atendimento aos alunos passarão a constar, obrigatoriamente, dos horários dos docentes (Cap.II, A, pág 17).

4. Nos concursos documentais para o recrutamento de Professores Adjuntos constatou-se que no aviso de abertura foi omitida a possibilidade de candidatura dos docentes que reunissem as condições previstas na alínea b) do nº1 do artº 17º do Decreto-Lei nº 185/81 de 01 de Julho, não se cumprindo assim o disposto na lei (Cap.II, B, ponto 1, alínea a), pág 23).
5. Nada obsta a que o Conselho Científico lavre uma única acta das várias sessões de uma reunião desde que da mesma conste as respectivas datas e os assuntos tratados em cada uma delas, o que deverá ser tido em conta na elaboração do respectivo extracto, o que em alguns não se verificou (Cap.II, B, ponto 1, págs 38 e 39).
6. Os docentes, F1, F2, F3, F4 e F5 têm horários incompletos (cfr. artigo 34º do DL nº 185/81 de 01 de Julho com a redacção do DL nº 69/88 de 03 de Março conjugado com o Despacho 25/SEES/88-XI), facto aliás reconhecido pela Escola que manifesta a intenção de corrigir esta situação (Cap.II, B, ponto 1, págs 47, 61 e 65).
7. Quanto aos despachos autorizadores da acumulação de funções dos docentes F6 e F7, os mesmos deveriam ser anualmente actualizados, uma vez que os docentes não têm isenção de horário no serviço de origem e os horários praticados na Escola são susceptíveis de sofrer alterações anualmente (Cap.II, B, ponto 1, alínea b), pág 47).
8. Quanto à docente F8, uma vez que neste momento a interessada exerce funções de Directora do GAT de Santarém (equiparada a Director de Serviços), deveria ter solicitado nova autorização para acumular fun-

ções, situação que a Escola pretende regularizar (Cap.II, B, ponto 1, alínea c), pág 48).

9. Nos processos de acumulação de funções dos docentes, F7 e F9 constatou-se que existia sobreposição nos respectivos horários. Não obstante os esclarecimentos prestados pela Escola em sede de contraditório (os docentes compensaram o tempo em falta nos outros organismos) os horários deverão ser elaborados de forma a que não se verifiquem estas situações de sobreposição (Cap.II, B, ponto 1, págs 49 e 61).

10. O docente F10 excede o limite de horas fixado no artº 1º do Decreto-Lei nº 378/86 de 10 de Novembro (Cap.II, B, ponto 1, alínea d), pág 62).

11. Quanto ao docente F11 desconhece-se os dias em que este exerce as funções de formador na AERLIS, não se podendo assim aferir da compatibilidade com o horário praticado na Escola (Cap.II, B, ponto 1, alínea e), pág 62).

12. No concurso para técnico superior de informática estagiário verificou-se que os serviços não cumpriram com o regime de publicitação exigido pelo DL nº 204/98, de 11 de Julho na medida em que a publicitação no Jornal de Expansão Nacional ocorreu um dia antes do terminus do prazo de apresentação das candidaturas.

Acontece, porém, que os serviços, por estarem em regime de instalação, podiam ter seguido o processo de selecção sumário previsto no artº 17º nº 2 alínea a) do DL nº 427/89, de 7 de Dezembro, que só obriga à publicitação num jornal de expansão nacional e outro regional.

Pelo exposto e não obstante a deficiência verificada não se considera nulo o procedimento.

RECOMENDAÇÕES

Face ao exposto, em Subsecção da 1ª Secção, nos termos do artigo 77º nº2 al. c) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, decide-se:

1. Formular à Escola Superior de Gestão de Santarém as seguintes recomendações:
 - A) Implementação de um sistema de controlo interno administrativo mais eficaz, nomeadamente através da concretização de algumas medidas como sejam:
 - a) Se crie um manual de procedimentos;
 - b) Se providencie pela reorganização dos Gabinetes de Gestão de Recursos Humanos, Gestão Financeira, Repartição Administrativa, Tesouraria e Contabilidade.
 - B) Sanação das ilegalidades detectadas nos processos de acumulação de funções, nomeadamente através da adopção dos seguintes procedimentos:
 - a) Nos horários de cada docente deverão constar as horas de apoio aos alunos, do que deverá ser dado conhecimento a estes, devendo ainda, na medida do possível, os horários ser afixados em lugar público adequado;
 - b) À actualização dos despachos autorizadores de acumulação de funções, proferidos pela entidade do serviço público de origem;
 - c) Maior controlo da compatibilidade dos horários praticados pelos docentes na Escola e nos outros organismos onde acumulam funções;
 - d) Maior controlo dos horários praticados pelos docentes em regime de tempo integral que acumulam outras funções noutras instituições de ensino, de forma a ser observado o limite fixado pelo artigo 1º do Decreto-Lei nº 378/86 de 10 de Novembro (12 horas semanais).

- C) Na atribuição dos horários aos docentes em regime de tempo parcial deverá ser observado o disposto no nº 3 do Despacho 25/SEES/88-XI, publicado no DR, nº 76, II Série de 31.03.1988.
- D) A contratação de pessoal docente ao abrigo do disposto no artº 8º do Decreto-Lei nº 185/81 de 01 de Julho deverá revestir carácter excepcional, só devendo ocorrer nos casos de necessidade e interesse comprovados.
- E) Na publicitação dos concursos em jornal de expansão nacional deverão ser observados prazos adequados de forma a que os candidatos possam ter conhecimento dos concursos atempadamente.

FISCALIZAÇÃO SUCESSIVA

(2ª SECÇÃO)

RELATÓRIO DE AUDITORIA 1/2001

AUDITORIA / FOZCÔAINVEST, S.A. / ENDIVIDAMENTO / RESULTADOS NEGATIVOS

O Conselheiro Relator
António José Avérous Mira Crespo

25.01.2001

ASSUNTO:

AUDITORIA FOZCÔAINVEST,S.A. FOZCÔAINVEST,E.P.
– Exercício de 1999

CONCLUSÕES

1. A Assembleia Municipal de Vila Nova de Foz Cõa por deliberação de 27 de Abril de 1990, e sob proposta da Câmara Municipal, autorizou esta a criar a Fozcôainvest – Empreendimentos Imobiliários e Turísticos, SA, em associação com entidades privadas, tendo também aprovado os seus estatutos.
2. Aquela sociedade foi constituída por escritura pública lavrada no Cartório Notarial de Vila Nova de Foz Cõa, em 17 de Maio de 1994, detendo a Câmara Municipal 85% do capital social num total de 10 000 contos. Tinha por objecto social “a construção, compra, venda e exploração de empreendimentos imobiliários, designadamente no sector do turismo, bem como a venda de bens e a prestação de serviços no âmbito da formação e análise económica, financeira e fiscal, podendo ainda dedicar-se a qualquer outra actividade, agrícola, comercial ou industrial, que lhe não seja vedada por lei e investimentos”.
3. A criação da empresa pelo município visava essencialmente fazer dela um polo de desenvolvimento sócio-económico para o concelho, proporcionando assim às pequenas poupanças uma possibilidade lucrativa de

investirem e, ao mesmo tempo, gerar uma fonte suplementar de receita para o município investir em infraestruturas inexistentes e, assim, melhorar o nível de vida das populações da sua área.

4. Por escrituras públicas de 5 de Janeiro de 1996 e 30 de Maio do mesmo ano, respectivamente, lavradas no cartório notarial de Gondomar e no de Vila Nova de Foz Côa, foram alterados parcialmente os estatutos, realçando-se o aditamento do artigo 9º-A que veio permitir aos accionistas efectuarem prestações acessórias à sociedade para ocorrer a necessidades de tesouraria mas desde que justificadas pelo Conselho de Administração e mediante parecer do Conselho Fiscal. Foi dada nova redacção ao artigo 3º (objecto social), que veio especificar ou concretizar mais o seu objecto, embora continuasse com grande amplitude, e foi aumentado o seu capital social para 90 000 contos, passando a Câmara Municipal a deter 80 170 contos, correspondente a 89,078% (escritura de 30/05/96).
5. Finalmente, por escritura pública lavrada pelo notário privativo da Câmara Municipal de Vila Nova de Foz Côa, em 17 de Setembro de 1999, a Fozcôainvest, SA foi transformada numa empresa municipal (EM) de capitais maioritariamente públicos, aliás escritura esta realizada apenas para, no entender da Assembleia Geral da sociedade, adaptar ou conformar os seus estatutos à Lei nº 58/98, e a que estaria obrigada face ao disposto no artigo 42º desta lei.
6. Com a sua transformação em empresa municipal, o objecto social foi restringido passando o artigo 3º dos Estatutos a dispor que a sociedade se dedica “À concretização de investimentos na produção de energia nomeadamente na construção de mini-hídricas, em empreendimentos imobiliários e turísticos e na prestação de serviços no âmbito da gestão, elaboração de projectos e estudos económicos e financeiros”.
7. Embora se nos afigurando a não obrigatoriedade da empresa tal como estava constituída - como sociedade anónima e de direito privado - em adaptar os seus estatutos às normas da lei nº 58/98, por não ser uma empresa municipal, e, nessa medida, não estar abrangida no âmbito do prescrito no artigo 42º daquela lei, uma vez que se transformou em em-

presa municipal de capitais maioritariamente públicos, ficou como tal sujeita ao seu regime.

8. Devido a dificuldades técnicas e financeiras que originaram a paragem no 1º trimestre de 1999 das obras da Barragem do Catapereiro e da mini-hidráulica, a Fozcôainvest, SA, deliberou associar-se com uma empresa privada (Covelas, Lda) e criar uma nova sociedade – a Ribeira da Teja, Lda – para a qual transferiu o empreendimento. A transferência do respectivo Alvará de Licença n.º 75 da DGRN foi autorizada por despacho de 99.11.03 do Director Regional do Ambiente do Norte.
9. Na constituição desta sociedade, a Fozcôainvest, SA entrou no capital social com o correspondente a 56%, através de bens em espécie que foram objecto de um relatório duma SROC, conforme prescrito no artigo 8º da Lei n.º 58/98 de 18/08 e artigo 28º do CSC, mas cuja avaliação não obedeceu aos requisitos legais na medida em que não concretiza os critérios que serviram de base à avaliação como esses normativos impõem, antes se limitando a formalmente aderir ao balanço especial para o efeito elaborado pela empresa em 30/06/99.
10. Nessa entrada de bens em espécie foi englobado o montante de 450 000 contos provenientes do PRONORTE de que a Fozcôainvest foi beneficiária, recebido a fundo perdido, com o acordo do município e referente à candidatura do aproveitamento hidro-eléctrico do Catapereiro. Embora essa transferência do subsídio devesse ter sido autorizada pela respectiva unidade de gestão e/ou gestor do Programa, não se suscitam dúvidas sobre a aplicação da verba no empreendimento em causa e, por isso, apesar dessa omissão censurável quer da empresa quer do município, não só se não indicia prejuízo para o erário público como tal transferência parece ter consubstanciado efectivamente uma acertada medida de gestão, face à grave situação económico-financeira em que a empresa se encontrava.
11. A evolução da actividade desenvolvida pela Fozcôainvest (primeiro como sociedade anónima e depois como empresa municipal de capitais maioritariamente públicos) foi a seguinte:

- 11.1 Em 1995, a Fozcôainvest, SA exerceu a sua actividade nos domínios da Energia e do Turismo, tendo promovido o concurso público da empreitada da Mini-Hídrica, com a adjudicação da obra à concorrente Conduril-Construções Durienses SA, pelo valor de 561 729 contos.

Foram concluídas as negociações com os sócios da Sociedade Hoteleira Sr^a da Veiga, Lda, tendo a Fozcôainvest adquirido uma quota de 51%, pelo montante de 14 000 contos.

Em 24 de Fevereiro a embarcação “ Fozcôa” foi lançada ao Rio e realizou, até Setembro, 25 viagens com um lucro líquido de 401 contos.

- 11.2 Durante o ano de 1996 a empresa prosseguiu a sua actividade dando início à 1ª fase da Mini-Hídrica, já adjudicada no ano anterior, e ao empreendimento da Estalagem Sr^a da Veiga, com a aquisição de 100% das quotas por 40 000 contos (18 000 contos de suprimentos e 22 000 contos das quotas), tendo começado a obra da Estalagem em Novembro daquele ano.

- 11.3 Em 1997, foi dada continuidade à obra da construção da Barragem, tendo no entanto surgido grandes dificuldades do ponto de vista financeiro.

Foi criada neste ano a empresa Foz Côa Parque – Sociedade de Turismo Cultural, Lda, tendo como objecto a construção de um parque temático sobre o período paleolítico em Foz Côa, com 25 000 contos de capital totalmente realizado, detendo a Fozcôainvest uma quota de 15 000 contos, correspondente a 60% do seu capital, pertencendo a outra quota de 10 000 contos ao particular Juan Maria Lopez Alvarez.

Para apoio a este investimento, foi elaborada uma candidatura ao PROCÔA que teve a aprovação da Unidade de Gestão em Fevereiro desse ano.

Ainda neste ano, a Fozcôainvest SA participou na Assembleia de Fundadores da Sociedade Anónima SPIDOURO, tendo subscrito 5 250 contos de capital.

- 11.4 Em 1998, prosseguiram as obras da Mini-Hídrica do Catapeireiro apesar de todas as vicissitudes no domínio financeiro.

O investimento da Estalagem Sra da Veiga parou neste ano, por abandono da obra por parte do empreiteiro.

Quanto ao projecto Parque Temático , apesar da candidatura ter sido aprovada na Unidade de Gestão do PROCOA, não viria posteriormente a ser homologada, o que inviabilizou a concessão de financiamento.

- 11.5 Em, 1999, devido às muitas dificuldades surgidas quer a nível financeiro quer a nível técnico com o investimento no Aproveitamento Hidroeléctrico do Catapereiro, assistiu-se à paragem das obras no 1º trimestre de 1999, o que levou a Fozcôainvest, SA a contactar várias empresas do sector com o objectivo de encontrar um parceiro estratégico, tendo optado por negociar com a Sociedade Covelas - Energia, Lda, por ter apresentado a proposta mais vantajosa.

Em 17/09/99, por escritura pública realizada no Notário Privativo da CMVNFC, a empresa adaptou os seus estatutos ao preceituado na Lei nº58/98, de 18 de Agosto, passando a designar-se Fozcôainvest- Energia, Turismo e Serviços, EM.

Em 28 de Setembro de 1999, foi constituída a nova Sociedade denominada Ribeira da Teja- Produção de Energia Eléctrica, Lda, detendo a Fozcôainvest, SA uma participação de 56% e a Covelas-Energia, Lda, 44%.

Os projectos da Estalagem Sra da Veiga e do Parque Temático Foz Côa - Espaço Paleolítico não sofreram qualquer alteração na sua componente de execução.

12. A Fozcôainvest apresenta uma estrutura organizativa muito simples, destacando-se a área dos serviços administrativos e a área de coordenação financeira e de gestão.

Na área dos serviços administrativos trabalham três elementos com as categorias de contínuo, operador de computador e dactilógrafo.

13. Na actual situação da empresa, a pouca actividade desenvolvida diz respeito à dactilografia de cartas, ofícios e alguns requerimentos, e ao apoio técnico de administração e gestão das sociedades participadas. A coordenação financeira e de gestão está actualmente a cargo do Director Financeiro, a exercer funções na empresa desde Julho de 1998. Estão ainda em fase de implementação as áreas de Contabilidade e de Assuntos Jurídicos. Até ao final de 1999, a contabilidade da empresa bem como das sociedades participadas Estalagem Sra. da Veiga e Fozcôa Parque eram efectuadas pela empresa de contabilidade "Areaconta-Contabilidade e Serviços de Apoio Empresarial, Lda", sediada em Lisboa.
- De acordo com informação dos responsáveis, a contabilidade passará a ser efectuada na Fozcôainvest sob a responsabilidade do Director Financeiro, o que permitirá reduzir os custos mensais de funcionamento.
14. Actualmente estão ao serviço da empresa 4 elementos. Está igualmente um elemento contratado desde Abril de 1997 para o exercício de funções de Director da Sociedade Hoteleira Senhora da Veiga, sem que exerça as funções para que foi contratado, uma vez que o empreendimento se encontra parado.
15. Para uma empresa que se encontra fortemente limitada na sua actividade, constituindo os seus custos de funcionamento um encargo mensal fixo suportado, sistematicamente, por transferências mensais da autarquia, não se encontraram razões válidas para os actos de gestão de pessoal que foram praticados e que se traduziram na existência de pessoal que não está a exercer as funções para que foi contratado – caso do director hoteleiro – de pessoal subaproveitado – caso do director financeiro – e do restante pessoal que supostamente não está a exercer as actividades que presidiram à sua contratação.
16. Os Estatutos iniciais não previam a elaboração de quaisquer instrumentos de gestão previsional. Porém, com a adequação dos Estatutos ao preceituado na Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, a nova redacção daqueles consagra no art.º 27º, que a gestão económica da empresa seja disciplinada no mínimo pelos seguintes instrumentos de gestão:

- Plano plurianual e anual de actividades, de investimento e financeiros;
- Orçamento anual de investimento;
- Orçamento anual de exploração, desdobrado em orçamento de proveitos e orçamento de custos;
- Orçamento anual de tesouraria;
- Balanço previsional.

Exceptuando-se a existência de um Plano de Tesouraria Previsional para o exercício de 2000, não foram elaborados quaisquer outros instrumentos de gestão previsional. De acordo com as alegações dos responsáveis, a empresa em 2001 já disporá destes instrumentos.

17. A nível económico – financeiro é possível extrair as seguintes conclusões:

- Os Resultados operacionais apresentam-se negativos nos anos de 1996 e 1998 e positivos nos anos de 1997 e 1999, embora como na análise dos proveitos melhor se desenvolverá, o valor do Resultado operacional do exercício de 1997, que figura na Demonstração de resultados desse ano como sendo de 27 945 153\$00, é na verdade de -529 579\$00. Nos exercícios de 1996 e 1997, destacam-se, a nível dos proveitos operacionais, os valores constantes na rubrica de Trabalhos para a própria empresa, que apresenta valores nulos nos exercícios de 1998 e 1999 e, no exercício de 1999, a rubrica de Prestação de serviços. As rubricas com maior peso nos custos operacionais foram as de Fornecimentos e Serviços externos e Custos com o pessoal.
- Os Resultados financeiros são negativos no período, embora o valor do Resultado financeiro do exercício de 1997, que se apresenta como sendo de -28 441 203\$50, não corresponda ao valor correcto que deveria ser de 33 528\$50, como à frente se detalhará.
- Os Resultados extraordinários, de valores diminutos se comparados com os outros resultados, foram negativos no período de 1996 a 1999.
- Os Resultados Líquidos, não afectados pelos circunstancialismos antes apontados, apresentaram, à excepção do exercício de

1999, valores negativos, para os quais concorreram, negativamente, os valores apresentados pelos Resultados Operacionais (exercícios de 1996, 1997 e 1998) e pelos Resultados Financeiros (exercícios de 1996 e 1998).

18. Relativamente aos proveitos, releva como mais significativo o seguinte:

Na rubrica de Trabalhos para a própria empresa os valores contabilizados prendem-se com a capitalização dos custos gerais de administração directamente ligados à gestão da mini - hídrica, sendo definidos segundo um pressuposto de imputação cuja percentagem vem definida no Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados, sendo capitalizados no exercício a débito da conta 4421 - Imobilizações em curso - Barragem.

No exercício de 1997, o valor contabilizado de 45 691 891\$00 na rubrica de Trabalhos para a própria empresa encontra-se emolado na importância de 28 474 732\$00, relativa aos custos de empréstimos obtidos para financiar imobilizações durante a construção, devido à dupla contabilização, no exercício, a débito da conta 68 - Custos e perdas financeiros, que, assim, se encontra emolada em idêntica importância, por contrapartida, a crédito, na conta de Trabalhos para a própria empresa, que, a não se ter utilizado o referido procedimento, deveria apresentar o valor contabilístico de 17 217 159\$00 (45 691 891\$00 - 28 474 732\$00).

Este procedimento teve como reflexo que os Resultados operacionais no exercício de 1997 tivessem apresentado o montante de 27 945 153\$00, quando deveriam ser de - 529 579\$00, e que os Resultados financeiros, no mesmo exercício, tivessem sido no montante de -28 441 203\$50 quando o valor é de 33 528\$50.

A inexistência de valores na rubrica Trabalhos para a própria empresa, em 1998 e 1999, deve-se ao afastamento, nesses anos, da política de capitalização dos custos de financiamento da empresa, que vinha sendo adoptada desde 1995, situação que merecerá referência mais adiante.

A importância de 50 000 contos, contabilizada no exercício de 1999 na rubrica de Prestação de serviços, reflecte uma contrapartida por despesas incorridas com o processo de criação da empresa Ribeira da Teja - Produção de Energia Eléctrica, Lda.

19. No cômputo dos Custos e Perdas relativos ao quadriénio, destacam-se as seguintes rubricas:

- A rubrica de Fornecimentos e Serviços Externos apresentou uma variação positiva no exercício de 1997 verificando-se nos exercícios seguintes uma desaceleração crescente que se acentuou no exercício de 1999, explicada, em grande medida, pela diminuição significativa no valor das contas de Conservação e Reparação, Despesas de Representação, Deslocações e Estadas, Material de Escritório e Comunicação.
- A rubrica de Custos com o pessoal apresentou uma variação positiva significativa no exercício de 1998 como consequência do aumento verificado no ordenado e remuneração adicional de gerência do Administrador Delegado e da contratação de um economista, situação que viria a inflectir-se no exercício de 1999, devida à saída do Administrador Delegado da empresa.
- A rubrica de Custos e perdas financeiros apresenta contabilizado no exercício de 1997 o valor de 28 474 732\$00, como contrapartida a crédito da rubrica de Trabalhos para a própria empresa, conforme já referido na apreciação a esta rubrica, procedimento que teve implicações ao nível da correcta expressão dos resultados operacionais e financeiros do exercício de 1997. Aquela importância também corresponde ao total dos juros lançados como custo do exercício e, como dito, capitalizados na totalidade, não se distinguindo os juros relativos ao projecto dos juros pagos relativamente a outros empréstimos contraídos com finalidade diversa.

20. Da análise do mapa comparativo de balanços, destacam-se, quanto ao activo, as seguintes situações:

- Na conta 44 – Imobilização em curso, onde são contabilizados os investimentos efectuados na barragem hidroeléctrica do Catapeireiro, só a partir do ano de 1998 aparece discriminada na contabilidade por sub-contas, tendo até esse ano as contas sido registadas na contabilidade numa (até 1996) e duas (em 1997) únicas rubricas.

Só em 1998, portanto, aparece individualizado nos balancetes a imputação dos custos financeiros originados no financiamento da obra, política contabilística que vinha sendo adoptada desde 1995.

- Entretanto, o somatório dos valores mencionados no ABDR desde essa data não são coincidentes com o valor individualizado nas contas em 1998 e constante do Balanço em 30/06/99, elaborado para efeitos de avaliação da entrada em espécie da Fozcôainvest na nova empresa constituída, registando-se uma diferença para menos de 881 854\$30.

Por outro lado, o valor constante no ABDR como imobilizado em 1997, de 28 474 732\$00, é o exacto valor dos custos financeiros que constam da Demonstração de Resultados desse ano, o que, conforme já mencionado na análise aos proveitos e custos, se explica pelo facto de terem sido debitadas, naquele montante, as contas de Imobilizado em curso e Custos financeiros, tendo sido empolada a crédito a conta de Trabalhos para a própria empresa, em idêntico montante, não sendo feita qualquer referência a estes aspectos no relatório da SROC ou na CLC.

- Também, só a partir de 1998, se individualiza nos balancetes a conta 44219 - Custos gerais administrativos, que acumula a capitalização duma percentagem dos custos gerais administrativos da empresa, que se considera dever ser imputada ao projecto, deixando apenas como custos administrativos de exploração uma percentagem mínima dos custos globais.

Também aqui não são coincidentes os custos mencionados, desta feita, no ABDR e na CLC, com o valor individualizado nas contas de 1998 e constante do Balanço em 30/06/99, verificando-se uma diferença para menos de 1 163 251\$00.

Igualmente não se compreende que, tendo este procedimento merecido ênfase na CLC nos anos de 1995 até 1997 em que o mesmo se verifica, nada tenha sido referido nos relatórios da SROC e na CLC em 1998 e 1999, quando, sem explicação (a empresa Fozcôainvest continuou a funcionar como empresa-projecto nos mesmos termos que até ali) se altera esta política contabilística, deixando de se imputar à obra os respectivos custos administrativos.

A ser seguida com continuidade esta política contabilística (e nada faria supor o contrário), seriam imputados à obra, tendo em conta de modo grosseiro a média dos 3 anos anteriores, cerca de 32 mil contos, estando, por esta razão, o obra subavaliada neste valor.

- A rubrica de Investimentos financeiros reflecte nos vários anos o valor das participações financeiras da Fozcôainvest, inserindo-se na importância contabilizada em 1999 o valor de 56 134 contos, correspondente à participação na empresa “Ribeira da Teja – Pro-

dução de Energia Eléctrica, Lda, relativa ao acervo da sua participação em espécie, no que respeita ao património afecto à mini-hídrica do Catapereiro.

- O saldo apresentado pela rubrica de Imobilizado Corpóreo, no exercício de 1999, integra o valor de 70 992 220\$00 relativo a vários terrenos destinados à barragem, prometidos alienar futuramente à Ribeira da Teja – Produção de Energia Eléctrica, Lda, que igualmente consta do Activo do Balanço especial referido a 30/06/99, na conta 42 – Imobilizações Corpóreas.

Todavia, tal valor não foi relevado no relatório da SROC referente à entrada em espécie da Fozcôainvest, eventualmente para ultrapassar o facto de esses terrenos ainda não estarem na posse jurídica da empresa, existindo apenas os respectivos contrato-promessa. Ao invés de uma correcta menção contabilística, no Activo, desse valor, v.g. como Adiantamentos e fornecedores de imobilizado, foi decidido retirar um valor do Activo e, simultaneamente, abater esse valor ao passivo, aparecendo no mencionado relatório do SROC a conta 2382 – Caixa de Crédito Agrícola Mutuo com um valor de 179 007 780\$00, quando a dívida a essa instituição era de 250 000 contos.

Este procedimento além de não revelar de forma verdadeira a dívida para com aquela instituição é incompreensível no que concerne à aplicação dos princípios e regras contabilísticas, pensando-se a exclusão de um valor activo pela dedução, no mesmo montante, de um valor passivo escolhido aleatoriamente, sem qualquer conexão com o primeiro.

21. Da análise do mapa comparativo de balanços, destaca-se, quanto ao capital próprio o seguinte:

- Os valores apresentados pelo Capital próprio atingem, relativamente ao total do Passivo e do Capital próprio, a sua máxima expressão (15%) no exercício de 1996, como consequência do aumento do Capital social inicial de 10 000 contos para 90 000 contos:

Os aumentos de capital previstos para 1998 e 1999, nos montantes de 110 000 contos e 250 000 contos, respectivamente, não chegaram a ser formalizados.

A sucessiva absorção do capital social pelos prejuízos acumulados, redundou que, dum capital próprio de 78 597 contos em 1996,

se passe para 41 966 contos em 1999. Como se infere do relatório, a empresa nunca possuiu um valor adequado de capitais próprios atento o montante dos investimentos plurianuais perspectivados.

22. Do mesmo mapa, destaca-se, quanto ao passivo, o seguinte:

- A rubrica Dívidas a terceiros mlp – Dívidas a instituições de crédito reflecte, no exercício de 1997, a utilização do montante de 450 000 contos do empréstimo de mlp, contraído junto da CGD, representando a variação positiva de 250 000 contos, operada no exercício seguinte, a utilização nesse valor de um financiamento de mlp de 800 000 contos .

O serviço da dívida relativo àquelas utilizações no total de 629 008 contos (700 000 contos – 70 992 contos) integrou no exercício de 1999 os bens passivos, afectos ao empreendimento da mini-hídrica, transferidos, em 28/9/99, para a empresa “Ribeira da Teja – Produção de Energia Eléctrica, Lda”.

- O montante de 193 530 contos contabilizado na rubrica Dívidas a terceiros mlp – Dívidas a sócios (suprimentos) corresponde ao somatório dos empréstimos acumulados concedidos pela Câmara Municipal de Vila Nova de Foz Côa no quantitativo de 182 330 contos, e dos empréstimos concedidos pela Santa Casa da Misericórdia e pela Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Vila Nova de Fozcôa, nos montantes de 6 400 e 4 800 contos, respectivamente.

No exercício de 1998, ano anterior à criação da Ribeira da Teja, o Capital próprio era de apenas 1/50 do Activo, espelhando bem o grau de endividamento da empresa em termos da sua estrutura do endividamento a mlp e a cp, cuja dívida, em relação ao activo, atingiu valores de 37% e 16% respectivamente, o que denota bem a dependência financeira da empresa e a consequente sobrecarga para a sua tesouraria no cumprimento das obrigações.

- Os valores constantes na rubrica “Dívidas a terceiros curto prazo – Dívidas a instituições de crédito”, reportam-se, essencialmente, a empréstimos de curto prazo obtidos para ocorrer ao pagamento de obras na Barragem do Catapereiro e de custos de funcionamento.

Relativamente ao valor de 101 992 contos contabilizado no exercício de 1999, para além de um financiamento em conta livrança de 31 000 contos, o mesmo representa também o valor de 70 992

contos que não integrou o serviço da dívida transferido para a empresa “Ribeira da Teja, como contrapartida ao valor dos terrenos, em igual montante, que não fez parte do conjunto de bens activos transferidos para esta empresa.

- Na rubrica Dívidas a terceiros - curto prazo – Outras dívidas, que reflecte essencialmente os montantes das dívidas a fornecedores de imobilizado relacionado com a mini – hídrica, a variação negativa verificada no exercício de 1999 (-94,5%) resultou da integração de 701 921 contos de dívidas a fornecedores de imobilizado, nos bens passivos transferidos, afectos ao empreendimento da mini-hídrica.
- Na rubrica ” Proyeitos Diferidos – Subsídios para investimento – Pronorte” foram contabilizados os subsídios concedidos por aquele programa operacional para a construção da barragem da mini-hídrica, cujo valor acumulado no exercício de 1998 ascendia a 450 000 contos e cujo saldo nulo apresentado no exercício seguinte se explica pela transferência para a empresa Ribeira da Teja – Produção de Energia Eléctrica, Lda, de igual montante, no contexto do processo de negociação, integrando os bens passivos afectos ao empreendimento da mini-hídrica.

23. A análise das operações da receita, permitiu constatar que não foram definidos quaisquer procedimentos, bem como a inexistência de qualquer manual de controlo interno, não sendo assim possível descrever, o circuito de cobrança das receitas.

Estas são registadas contabilisticamente e os correspondentes valores depositados nas instituições de crédito.

24. Na verificação do circuito das operações de despesa, constatou-se o seguinte:

- a) Para a realização das pequenas despesas existe desde Outubro de 1999 um fundo de caixa variável entre 40 a 50 contos, constituído através das transferências provenientes da CMVNFC, com periodicidade mensal que vai sendo repostado à medida das necessidades. O fundo é da responsabilidade do Director Financeiro.

Até à data de constituição do fundo, Outubro de 1999, as pequenas despesas efectuadas eram pagas pelos trabalhadores da empresa,

que posteriormente as apresentavam ao Administrador Delegado para pagamento, o que ocorria, aproximadamente uma semana depois.

- b) Para as despesas de maior montante, não são efectuadas consultas escritas ao mercado, na medida em que tratando-se de um meio pequeno há um conhecimento por parte dos responsáveis da empresa dos vários fornecedores da zona bem como dos preços praticados e respectivas condições de pagamento, pelo que as decisões de aquisição são tomadas em função daqueles fornecedores que oferecem melhores garantias em termos da relação preço-qualidade e de garantia de assistência.

25. Quer no que concerne aos erros e omissões contabilísticas verificados, quer no que respeita à não aplicação consistente dos pcga, as demonstrações financeiras da Fozcôainvest não produziram, nos aspectos referidos, uma imagem verdadeira e apropriada da sua situação económica e financeira.

26. A avaliação do sistema de controlo interno permitiu concluir que a empresa não possui quaisquer regulamentos de funcionamento dos serviços nem de aquisição de bens e serviços.

Não existe segregação de funções na área administrativa e financeira, sendo todas as tarefas realizadas pelo Director daquele serviço.

27. Sendo, actualmente, a participação realizada da CMVNFC no capital social da Fozcôainvest de 80 170 contos, isto é, 89,078%, e tendo na totalidade sido transferidos 257 750 contos, resulta um montante de 177 580 contos, atribuído a título de prestações acessórias e por conta de futuras subscrições de capital, não concretizadas.

A partir de Junho de 1998 estas transferências têm apresentado uma periodicidade mensal, destinando-se a satisfazer as despesas de funcionamento da Fozcôainvest, visto que a empresa não tem no momento qualquer actividade geradora de receitas, apesar de continuar a manter os seus encargos normais de funcionamento.

Constatou-se, igualmente, que não foi dado cumprimento ao já referido no artº9.º-A dos Estatutos (actual art.º 10º), na medida em que essas prestações não foram objecto de deliberações justificativas por parte do Conselho de Administração, nem objecto de parecer do Conselho Fiscal e ainda por não terem sido feitas as notificações aí previstas aos restantes accionistas.

28. Porém, estando a empresa em situação de quase total paralisia nas suas actividades, maxime no que respeita ao empreendimento hidro-eléctrico para o qual canalizou a maior parte dos seus recursos financeiros próprios e o grande endividamento daí resultante e ainda dada a inexistência do know-how necessário e indispensável de que não dispunha, o que tudo contribuiu para um seu total descrédito exógeno e consequente isolamento, a opção de criação da Ribeira da Teja foi um acto de gestão correcto do ponto de vista estratégico.

29. Face ao quadro descrito, não é sustentável a empresa continuar a desenvolver as actividades ou objectivos que se propôs tal como se encontra, isto é, inactiva e paralisada e a limitar-se a gerir os seus custos de funcionamento os quais são suportados por transferências regulares e periódicas da Câmara Municipal, o que quer do ponto de vista legal, quer de uma gestão empresarial, não é minimamente razoável.

30. Tal situação terá sido motivada, pela inexperiência dos responsáveis que se terão guiado por um mero voluntarismo sem as indispensáveis bases sólidas de sustentação das decisões tomadas, seja a nível de estudos de viabilidade económica dos projectos empreendidos seja de uma previsão consistente e segura dos recursos humanos e financeiros que garantissem antecipadamente a sua concretização, a que acresce uma ausência absoluta dos normais e comuns instrumentos e estruturas de gestão profissional, tais como contabilidade analítica ou de custos, um gestor de projectos e um controller da empresa com a função de coordenação das diversas áreas de actividade e como polo centralizador de toda a informação permanente dessas actividades exercidas disponibilizada aos órgãos de gestão e como suporte consistente das tomadas de decisão.

31. A par destes factores endógenos, não foram alheios também a essa situação de crise ou de paralisia da empresa factores exógenos, substanciados na criação de expectativas porventura algo exacerbadas das descobertas arqueológicas do Vale do Côa e subsequentes promessas do poder central de financiamento dessas potencialidades regionais aparentemente criadas por esse património cultural, e que, de certa forma, se goraram pela insuficiente contribuição do programa Procôa, entretanto criado.

RECOMENDAÇÕES

1. Considerando que a Fozcôainvest se encontra praticamente inactiva e paralisada, recomenda-se que a empresa equacione a sua dissolução e consequente liquidação do seu património salvaguardando as suas posições nas sociedades participadas. A não ser essa a opção, então deverá proceder a uma séria reformulação da sua estratégia e redefinição rigorosa dos seus objectivos, de modo a assegurar a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro no prosseguimento das actividades desenvolvidas ou a desenvolver.
2. Tendo-se verificado a inexistência na empresa de quaisquer regulamentos, propõe-se que (caso opte pela manutenção e numa fase posterior de pleno funcionamento da empresa) sejam implementadas normas relativas ao funcionamento geral dos serviços, à aquisição de bens e serviços, e à movimentação do fundo de caixa.
3. Deverá ser dado cumprimento ao artº 9º-A dos Estatutos (actual artº 10º), que estipula que as prestações acessórias devam ser objecto de deliberações justificativas por parte do Conselho de Administração e objecto de parecer do Conselho Fiscal, bem como as notificações aí previstas aos accionistas.
4. Por último e no pressuposto de que a contabilidade da empresa passará a ser efectuada na sua sede, o Conselho de Administração deverá providenciar pela resolução das questões equacionadas no presente relatório relativas aos princípios contabilísticos geralmente aceites e à não expressão correcta da situação económica e financeira.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 8/2001

AUDITORIA / CARTEIRA DE TÍTULOS / PATRIMÓNIO FINANCEIRO / GESTÃO DE PARTICIPAÇÕES / PARTEST / REPRIVATIZAÇÃO

O Conselheiro Relator
Carlos Moreno

08.03.2001

ASSUNTO:

AUDITORIA A OPERAÇÕES DE GESTÃO DA CARTEIRA DE TÍTULOS DO ESTADO

APRECIACÃO GLOBAL DAS OPERAÇÕES AUDITADAS

A maioria das operações analisadas – numa óptica estritamente empresarial, de boa gestão financeira – acarretam, ou podem vir a acarretar, avultados prejuízos para a PARTEST, podendo, deste modo, questionar-se se foram devidamente salvaguardados os interesses patrimoniais do Estado.

Assim, na referida óptica estritamente empresarial:

- a operação de privatização da SOPORCEL implicou, para já, para a PARTEST e seu accionista único, um prejuízo de cerca de **oito milhões de contos**;
- a operação de saneamento financeiro da companhia de seguros O TRABALHO conduziu a PARTEST a injectar 9 milhões de contos numa companhia privada, tecnicamente falida e que, depois de saneada, acabou por ser vendida por 5,8 milhões de contos, com prejuízo para a PARTEST e seu accionista único de **3,2 milhões de contos**;
- a operação de apoio à modernização e reestruturação do Estaleiro da Mitrena (LISNAVE - Infraestruturas), por seu turno, saldou-se

pela atribuição, por parte da PARTEST e do seu accionista único, o Estado/Administração Central, a um grupo privado, de uma verba superior a **11 milhões de contos**, a qual, em termos práticos, revestiu a natureza de **fundo perdido**;

- na operação Hospital da CRUZ VERMELHA PORTUGUESA, a PARTEST, por determinação do seu accionista único, despendeu com a aquisição de uma participação de 45% do capital social da sociedade gestora do Hospital da Cruz Vermelha, cerca de **2,34 milhões de contos**, importância que só poderia ser recuperada se os resultados futuros do Hospital o possibilitarem, o que é ainda incerto.

Por sua vez, a operação de reprivatização da EDP (3ª fase), que acabou por integrar um processo de saneamento financeiro da CP, permitiu canalizar para os cofres daquela empresa pública, a diferença entre os 119 milhões de contos, dos quais 3,57 milhões corresponderam a receita de dividendos da venda das ações EDP e o montante do aumento de capital fixado pelo Estado/Administração Central que não tinha ultrapassado os 91 milhões, ou seja, concretamente, uma mais valia de cerca de **28 milhões de contos**, à custa dos melhores títulos da carteira de participações do Estado.

A PARTEST constituiu, mais uma vez, em todas as operações analisadas, a sociedade instrumental e privilegiada do Estado/Administração Central, com o Governo incumbido de exercer a função accionista, para eliminar prejuízos ou apoiar financeiramente empresas mesmo privadas e sempre à margem do Orçamento de Estado.

As decisões que estiveram na base e que antecederam o despoletar e o concretizar das operações analisadas couberam sempre ao Governo, enquanto órgão do Estado/Administração Central, no exercício da sua função executiva.

Porém, a consumação e a materialização de tais operações foram sempre cometidas pelo accionista único, o Estado/Administração Central, através do Governo, agora no exercício da função accionista, à PARTEST, o que permitiu que todo o esforço financeiro atrás referenciado e

criticado não tenha passado pelo Orçamento do Estado, nem pelo crivo da apreciação política da Assembleia da República.

O Tribunal reitera ainda, a propósito de algumas destas operações e da utilização de dinheiros públicos noutras, as considerações que vem sucessivamente fazendo sobre a necessidade de respeito da Constituição e da Lei em matéria de reprivatizações.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 12/2001

AUDITORIA / EMBAIXADA DE PORTUGAL EM MADRID / REMESSA DA CONTA DE GERÊNCIA / INSPECÇÃO DIPLOMÁTICA E CONSULAR / CONTROLO INTERNO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

O Conselheiro Relator
José de Castro de Mira Mendes

05.04.2001

ASSUNTO:

AUDITORIA Á EMBAIXADA DE PORTUGAL EM MADRID

CONCLUSÕES

Contrariamente ao previsto na Lei, a Embaixada não apresentou as contas de gerência relativas a 1998 e 1999, não tendo os serviços da Inspeção Diplomática e Consular efectuado qualquer acção inspectiva (ponto 2.1.4).

O exame dos registos contabilísticos e do sistema de controlo interno implementado na Embaixada concluiu pela sua inadequação e, na maioria dos casos, pela sua inexistência (ponto 3). Foram constatadas significativas deficiências (pontos 3 e 4) pelo que a auditoria conclui ser impossível formular um juízo sobre a consistência, fiabilidade e integridade relativamente à conta de gerência de 1997 (ponto 5).

Tais deficiências são, ainda, susceptíveis de configurarem infracções financeiras sancionatórias e eventualmente abrangidas pela amnistia a que se refere a alínea a) do artº 7º da Lei nº 29/99, de 12 de Maio (pontos 4 e 5).

Tal conclusão é formulada não obstante estar-se ciente de que a grande maioria das receitas da Embaixada (na ordem de 200 000 contos por ano) se destinava ao pagamento de despesas de carácter fixo, contratual ou regulamentado pelo que, em termos substanciais, os prejuízos que

poderão decorrer das insuficiências dos sistemas constatados na auditoria terão um impacto financeiro mitigado no erário público (ponto 4.1).

RECOMENDAÇÕES

O Ministério dos Negócios Estrangeiros, através dos seus serviços inspectivos e do Departamento Geral de Administração, deve providenciar pelo cumprimento das leis, regulamentos e instruções administrativas por parte da Embaixada, nomeadamente no que respeita às insuficiências constatadas na auditoria.

A Embaixada, com o apoio da Secretaria-Geral, deve, com a rapidez que a situação descrita aconselha, implementar um sistema de registo contabilístico e de controlo apropriado e ser dotada dos meios mínimos necessários, assegurando-se a segregação de funções e a resolução urgente das graves deficiências detectadas na auditoria.

O Departamento Geral de Administração deve remeter as contas de gerência de 1998 e 1999 da Embaixada, conformando-se ao determinado na Lei, sob pena de cominação de um processo de multa, nos termos da alínea a) do n° 1 do art° 66° da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 16/2001

AUDITORIA / PROGRAMA DE APOIO INTEGRADO A IDOSOS /
DESCENTRALIZAÇÃO / DEFICIÊNCIAS CONTABILÍSTICAS /
PARCERIAS PÚBLICAS

O Conselheiro Relator
Manuel Henrique de Freitas Pereira

03.05.2001

ASSUNTO:

AUDITORIA AO PROGRAMA DE APOIO INTEGRADO A
IDOSOS

CONCLUSÕES

1. ASPECTOS DE CARÁCTER GERAL:

1.1 A ausência de uma participação regional mais activa, no que toca ao conhecimento geral das necessidades locais, com vista a um planeamento integrado e adequado à resolução dos problemas sociais face ao grau de cobertura existente, poderá traduzir-se na aplicação dos recursos de forma menos adequada, não potenciando a eficácia, eficiência e economia dos meios disponíveis (cfr. ponto III.3.2.1.3);

1.2 O art.º 6.º do Regulamento dos Projectos Serviço de Apoio Domiciliário, Centro de Apoio a Dependentes e Formação de Recursos Humanos exige, em relação aos projectos financiados pelo PAII, uma garantia de continuidade, o que se afigura correcto. Tal significa, porém, que o apoio do Estado pode não se cingir ao dado através deste Programa, mas reflectir-se, também, em acordos de cooperação entre a Segurança Social e as entidades financiadas, designadamente IPSS, que garantam o funcionamento normal destas entidades. Deste modo, a selecção dos projectos a financiar pelo PAII deve ser exigente e ter em conta esta pressão financeira

global sobre o Orçamento da Segurança Social (cfr. ponto III.3.2.1.3);

1.3 As exigências daquele Regulamento, no que tange ao abastecimento financeiro dos projectos, têm originado divergências de interpretação e procedimentais, contribuindo para as fraquezas registadas no controlo interno da gestão dos projectos (cfr. ponto III.3.2.1.4);

1.4 Os processos dos projectos, objecto de análise, revelaram-se de difícil e morosa consulta, uma vez que continham documentação desnecessária, secundária e em duplicado (cfr. ponto III.3.2.1.4);

2. NO QUE RESPEITA À GESTÃO, AVALIAÇÃO E CONTROLO, DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE GESTÃO:

2.1 Os saldos anuais ao dispor do Programa variam entre 2 e 3 milhões de contos, enquanto os pagamentos efectuados não ultrapassam 1,4 milhões de contos, o que traduz uma utilização não maximizada de recursos (cfr. ponto III.2.4.1);

2.2 As comparticipações financeiras, sobretudo nos projectos de promoção local, são efectuadas com 4/5 anos de diferimento, situação reveladora de ineficiências ao nível dos vários intervenientes no processo (cfr. ponto III.2.4.2);

2.3 A afectação anual das verbas, quer globalmente considerada, quer em relação ao último ano (2000), é feita quase equitativamente entre os projectos de âmbito central e os de promoção local, o que limita, na prática, a capacidade gestonária da CG apenas a metade do volume financeiro do PAII (cfr. ponto III.2.2);

2.4 O número de projectos aprovados e correspondente atribuição de verbas, a nível regional, evidencia uma tendência de concentração de recursos nas regiões de LVT e Centro, em contraste com total ausência no Algarve e Regiões Autónomas, nos anos de 1996, 1997, 1999 e 2000, e valor diminuto no Alentejo, nestes dois últimos anos (cfr. pontos III.2.3 e III.3.2.2);

- 2.5 Em termos de investimento global aprovado, verifica-se que o mesmo acompanha, de uma forma geral, a distribuição regional da população idosa (cfr. ponto III.2.3);
- 2.6 A CG nem sempre demonstrou a eficiência desejável no exercício das suas competências, no âmbito, designadamente, do controlo, o que se repercutiu, por exemplo, na comparticipação de despesas não elegíveis (cfr. ponto III.3.4);
- 2.7 Ainda no tocante à comparticipação de despesas não elegíveis, decorre da análise efectuada o facto de a CG ter autorizado, em alguns casos, tal comparticipação, ainda que a título excepcional (cfr. pontos III.3.3.1.1 e III.3.3.2).

3. PROJECTOS DE DESENVOLVIMENTO CENTRAL:

- 3.1 O Serviço Telealarme (STA) evidencia, a nível global, um grau de execução financeira muito baixo, na ordem dos 38%, ao mesmo tempo que o número de aderentes se afigura reduzido (264 em 1999), havendo distritos (no triénio em confronto, 1997/99) com apenas 1 utente; esta situação pode decorrer da inadequação do equipamento inicialmente adquirido, o que determina a sua total substituição, já iniciada com a instalação, em 1999, de nova central, não podendo deixar de merecer, por parte do Tribunal, um juízo negativo relativamente à verificação dos critérios de eficácia, eficiência e economia dos dinheiros públicos despendidos (126 000 contos) (cfr. ponto III.3.1.3);
- 3.2 Relativamente ao Turismo Sénior, e apesar de não ser este um projecto da responsabilidade do PAII e das críticas de que foi alvo, foi-lhe atribuída, por despacho ministerial, uma comparticipação financeira no âmbito deste Programa, entre 1995 e 1998, no valor total de 1 177 500 contos (cfr. ponto III.3.1.4);
- 3.3 Quanto ao projecto Saúde e Termalismo Sénior, cabe assinalar o seguinte (cfr. ponto III.3.1.1):

- 3.3.1 É gerido pelo INATEL, sendo as respectivas verbas atribuídas por despacho conjunto dos Ministros do Trabalho e da Solidariedade e da Saúde;
 - 3.3.2 Registou uma execução muito baixa nos anos de 1995 e 1996, tendo aumentado, significativamente, a partir de 1997, após reformulação do projecto;
 - 3.3.3 As transferências efectuadas pelo IGFSS não respeitaram a programação estipulada nos despachos conjuntos de atribuição das verbas, verificando-se correntemente atrasos;
 - 3.3.4 As demonstrações financeiras relativas ao projecto não espelham completamente a realidade, uma vez que não incluem a totalidade dos respectivos custos, afectando, assim, a transparência e a fidedignidade das mesmas.
- 3.4 A gestão destes projectos não exige da CG uma intervenção assídua, em termos dos respectivos planeamento e avaliação da execução, uma vez que, ou se encontram balizados por protocolos (Telealarme e Passes Terceira Idade), ou vêm as suas verbas atribuídas por despachos ministeriais (Saúde e Termalismo Sénior e Turismo Sénior) (cfr. ponto III.3.4).

4. PROJECTOS DE PROMOÇÃO LOCAL:

- 4.1 O limite de 80% de financiamento das despesas elegíveis, pago pelo PAII, só é respeitado considerando os valores que os parceiros e entidades promotoras vêm atribuir aos chamados bens d'apport (valores com que contribuem para o projecto), não estando definidas regras de orçamentação, registo e documentação que permitam formular um juízo sobre a forma como é cumprido esse limite.

No caso de parceiros que sejam entidades públicas – nomeadamente, serviços da Segurança Social e da Saúde, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia – foram também financiadas por dinheiros públicos; mesmo tratando-se de entidades privadas – IPSS e outras

instituições – poderão, eventualmente, ter sido, também, financiadas por dinheiros públicos, ao abrigo de outros apoios.

4.2 Esses bens d'apport não foram objecto de registo apropriado nem se encontram adequadamente documentados, pelo que não podem ser considerados como custos dos projectos (cfr. ponto III.3.4). Estão nestas condições:

4.2.1 CVP de Braga – 14 470 contos (cfr. ponto III.3.3.2);

4.2.2 CVP de Arcos de Valdevez (cfr. ponto III.3.3.3.1):
Segundo a instituição – 31 744 contos;
Segundo a CG – 28 008 contos;

4.2.3 CFAD (cfr. ponto III.3.3.4.1):
Segundo a instituição – 9 004 contos;
Segundo a CG – 9 954 contos;

4.3 Foram financiadas obras não enquadráveis no conceito de pequenas obras de adaptação, tratando-se, antes, de renovação de equipamentos de grande porte, logo, não elegíveis para efeitos de participação pelo PAII:

4.3.1 SCM do Porto – 16 191 contos, autorizada, a título excepcional, pela CG (cfr. ponto III.3.3.1.1);

4.3.2 CVP de Braga – 14 100 contos (cfr. ponto III.3.3.2);

4.4 Não foi respeitado o limite de 80% na comparticipação do PAII, relativamente à SCM de Mação, restando por justificar o valor de 11 884 contos (cfr. ponto III.3.3.5.1);

4.5 Foram considerados, para efeitos de comparticipação, custos de amortizações, no caso da SCM do Porto, no valor de 2 298 contos (cfr. ponto III.3.3.1.1);

4.6 Nalgumas instituições as despesas com obras e equipamentos não integram o centro de custos respectivo (cfr. pontos III.3.3.1.1, III.3.3.4.1 e III.3.3.5.1);

4.7 Num caso, os balancetes apresentados para comparticipação no final do projecto não respeitavam a contas finais (cfr. ponto III.3.3.4.1);

4.8 Observou-se a não entrada em funcionamento (à data dos trabalhos de campo – finais de 2000) de um equipamento (CAD) que já reunia condições para tal desde meados de 1999 (cfr. ponto III.3.3.3);

Tudo o que antes se expôs não invalida, porém, que, na generalidade, conforme a equipa de auditoria teve a oportunidade de testemunhar, se revista de grande importância e mérito o trabalho desenvolvido pelas instituições no sentido da resolução dos problemas sociais, designadamente aqueles que se prendem com o isolamento e inacessibilidades das populações idosas.

RECOMENDAÇÕES

A - Com vista a incrementar a eficácia do Programa, desenvolvendo a sua abrangência das reais necessidades nas áreas que constituem o seu objectivo, recomenda-se à Comissão de Gestão do PAII:

1. Ponderar da utilidade de um maior envolvimento dos serviços desconcentrados da segurança social em todo o processo, designadamente por via da transferência de competências e responsabilidades, com vista à maximização da utilidade do capital de conhecimento da realidade local que aqueles serviços detêm;
2. Proceder sempre ao planeamento das acções em articulação com os serviços desconcentrados da Segurança Social, por forma a não perder de vista as limitações orçamentais, evitando a inviabilização futura da continuidade dos projectos;
3. Zelar pela adesão da execução financeira aos planos aprovados, visando a maximização da utilidade dos recursos disponíveis com a consequente redução dos significativos saldos registados;

4. Investir na dinamização/divulgação do Programa junto de entidades, potenciais promotoras de projectos, sediadas em áreas actualmente com menor cobertura, por forma a reduzir as acentuadas assimetrias existentes;
5. Providenciar pela emissão e adequada divulgação de normas que, pela sua clareza, promovam a uniformização de critérios relativamente aos procedimentos de natureza financeira e contabilística a observar pelas instituições;
6. Definir orientações com vista ao registo e adequada documentação dos custos com bens d'apport, imprimindo, assim, maior transparência na apresentação das contas dos projectos;
7. Diligenciar pela eliminação das ineficiências conducentes à tardia efectivação das participações financeiras;
8. Assegurar a remessa regular, por parte das entidades promotoras, dos relatórios semestrais relativos à avaliação e execução dos projectos;
9. Melhorar a eficácia do acompanhamento e da avaliação dos projectos financiados, através de acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico;
10. Relativamente ao Serviço Telealarme:
 - 10.1 Analisar a situação com vista à identificação e correcção das possíveis causas da baixa adesão;
 - 10.2 Promover a avaliação criteriosa das qualidade, adequação e compatibilidade dos equipamentos cuja aquisição se venha a revelar necessária;

11. Deverá, ainda, a Comissão de Gestão do PAII providenciar pela regularização ou esclarecimento cabal, fundado em adequado suporte documental, das situações constantes das conclusões 4.2 a 4.4 do presente relatório.

B - Quanto ao Termalismo Sénior, deve o INATEL:

1. Diligenciar pela total imputação dos custos inerentes a este projecto, por forma a possibilitar uma correcta avaliação da sua execução financeira;
2. Apresentar atempadamente os relatórios de execução exigíveis, com vista a possibilitar o cumprimento das normas relativas ao abastecimento financeiro do projecto previstas nos competentes Despachos.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 17/2001

AUDITORIA / DEFICIÊNCIAS CONTABILÍSTICAS / PROJECTOS PLURIANUAIS / DUPLICAÇÃO DE PAGAMENTOS / CONTROLO DA EXECUÇÃO DE PROJECTOS

O Conselheiro Relator
João Pinto Ribeiro

10.05.2001

ASSUNTO:

AUDITORIA AOS APOIOS CONCEDIDOS PELO PROJECTO VIDA – ANO DE 1999

Conclusões

1. Execução orçamental das rubricas referentes a apoios

A execução das rubricas referentes aos apoios pagos pelo Projecto Vida totalizou 929.550 contos, representando as rubricas da Subdivisão 99 o total de 865.306 contos (93,1%), como se indica no quadro seguinte:

Execução orçamental do Projecto Vida – rubricas referentes a apoios

(em contos)

Rubricas por classificação orgânica e económica	Pagamentos efectuados
<i>Cap.º 07, Div. 05, Subdiv. 01 - Serviços Próprios</i>	
04.02.01 - Transferências Correntes/Instituições Particulares <i>Importância paga a uma entidade do exterior (CONTRADRO-GAS, Perú)</i>	9 214
<i>Cap.º 07, Div. 05, Subdiv. 99. - Despesas c/ Compensação em Receita - C/ Transição de Saldos</i>	
04.01.01 A - Transferências Correntes/Orçamento do Estado – IPDT	20 000
04.01.03 A - Transferências Correntes/Fundos e Serviços Autónomos – SPTT	269 953
04.01.04 A - Transferências Correntes/Administração Local – GRCVentoso <i>Importância paga ao SPTT</i>	5 722
04.01.06 A - Transferências Correntes/Segurança Social – IGFSS <i>Importância paga ao GRCVentoso</i>	115 000
04.02.01 - Transferências Correntes/Instituições Particulares	454 631
<i>Cap.º 50, Div.05, Subdiv. 01 – "PV – Apoio a Infraestruturas de Combate à Toxicodependência"</i>	
04.02.01 - Transferências Correntes/Instituições Particulares	18 000
08.02.03 A - Transferências de Capital/Fundos e Serviços Autónomos - SPTT	37 030
Total dos apoios pagos por despesa orçamental	929 550

Abreviaturas:

IPDT – Instituto Português da Droga e da Toxicodependência

SPTT – Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência

GRCVentoso – Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Como se evidencia no quadro anterior, em duas das rubricas, a despesa foi processada incorrectamente, visto que a sua classificação económica não corresponde às entidades às quais foram pagas as verbas:

- a importância de 115.000 contos foi paga ao Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso (subsector da Administração Local) e não ao IGFSS (subsector da Segurança Social);

- a importância de 5.722 contos foi paga ao SPTT (subsector dos Fundos e Serviços Autónomos) e não ao Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso (subsector da Administração Local).

Relativamente à Subdiv. 01 – "Serviços Próprios", foi processada pela rubrica da Cl. Ec. 04.02.01 – "Transferências correntes/Instituições particulares", a importância de 9.214.175\$00 (contra-valor de 50.000 USD), paga à Comissão de Luta Contra o Consumo de Drogas, do Perú, quando a mesma deveria ter sido processada por conta rubrica da classificação económica 04.04.02 – "Transferências correntes/Outras transferências para o exterior", para a qual não foi constituída qualquer dotação.

Também por conta da rubrica da classificação económica 04.01.01 A – "Transferências correntes/Orçamento do Estado – IPDT", foi processado o pagamento de 20.000 contos, a este Instituto, com autonomia apenas administrativa no ano de 1999. Conforme refere o "Novo Esquema de Classificação Económica das Despesas Públicas" (Ministério das Finanças, 1988), a classificação económica 04.01.01 – "Transferências correntes para o Orçamento do Estado", é: "Utilizável apenas nos orçamentos privativos", por exemplo, dos fundos e serviços autónomos, para as transferências que essas entidades realizem para o Orçamento do Estado. A insólita classificação utilizada significa uma transferência "do" Orçamento do Estado, "para" o Orçamento do Estado, mecanismo que não está previsto, dado que apenas estão legalmente previstas as transferências entre dotações do Orçamento do Estado, efectuadas através de alterações orçamentais.

As situações referidas contrariam o disposto nos art.^{os} 7.º e 8.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), quanto à especificação das despesas públicas, que deve obedecer, entre outros, ao código de classificação económica.

(Cfr. ponto 3.2)

2. Transferências para entidades públicas

Do total dos apoios pagos em 1999 pelo Projecto Vida por conta das rubricas de classificação económica 04 – "Transferências correntes" e

08 – "Transferências de capital", no valor de 929.550 contos, 48,2% (447.705 contos) respeita a transferências para outras entidades públicas com atribuições na área da toxicodependência.

Este montante foi transferido para o SPPT (312.705 contos, representando 33,6% do total dos apoios), para o Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso (115.000 contos, i. é, 12,4%) e para o IPDT (20.000 contos, 2,2%).

As transferências para o SPTT basearam-se em despachos ministeriais de distribuição das verbas provenientes do JOKER atribuídas ao Projecto Vida, e as transferências para o Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso no protocolo celebrado. O Projecto Vida limitou-se a proceder à transferência das verbas para as referidas entidades, responsáveis pela sua aplicação.

Para o IPDT, além da referida importância paga por despesa orçamental, foi também transferida a importância de 49.800 contos, de receitas provenientes do JOKER, utilizando o processo previsto no art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 161/99, de 12 de Maio, por entrega dessa importância pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa nos cofres do Estado para reforço das dotações orçamentais do Instituto. Tratando-se do reforço das dotações para as despesas de funcionamento de um serviço público, é questionável a utilização para esse efeito das verbas do JOKER afectas ao Projecto Vida, destinadas a apoio financeiro a iniciativas privadas e públicas na área da prevenção da toxicodependência.

(Cfr. ponto 4.1)

3. Transferências para instituições particulares

Os subsídios a fundo perdido a instituições particulares, no valor de 481.845 contos, foram pagos no âmbito do Programa Quadro Prevenir (292.899 contos), do Programa Quadro Reinsere (36.608 contos) e de outros apoios não integrados em programas (152.338 contos)

Relativamente ao processo de criação desses programas, embora não esteja em causa o interesse público desses apoios e a competência então atribuída na legislação para aprovar "programas quadro", assinala-se que, como princípio geral, os auxílios do Estado deverão ser criados por

acto legislativo e, como tal, publicitados no Diário da República, o que não se verificou.

3.1 Apoios a instituições particulares no âmbito do Programa Quadro Prevenir (PQP)

Ao PQP/97 e ao PQP/98 foram apresentadas 849 candidaturas, tendo sido aprovadas 519, de todos os distritos do Continente e também da Região Autónoma da Madeira, às quais foi atribuído o apoio total de 1.723 milhares de contos, o que demonstra a significativa adesão a este programa e a sua dimensão financeira. Todas as candidaturas, de projectos em regra plurianuais, foram apresentadas em 1997, não tendo sido abertos entretanto novos concursos, embora o regulamento de acesso o previsse.

a) Atribuição dos apoios

Relativamente à elegibilidade das despesas, o regulamento de acesso apenas enumerava as rubricas do orçamento a propor pelo promotor e indicava que deveriam ser razoáveis.

Dadas as insuficiências do disposto nesse regulamento, na análise dos projectos do PQP/97, embora os critérios utilizados não estejam suportados em documento, o Grupo Técnico Nacional estabeleceu limites para as despesas elegíveis, mas apenas em Janeiro de 1998 aprovou os "critérios de análise financeira", tendo em vista uniformizar a determinação das despesas elegíveis para a análise dos projectos do PQP/98

O cálculo das despesas elegíveis pelo Grupo Técnico Nacional vem expresso apenas no orçamento global apresentado pelo promotor, por anotação do valor aceite para cada rubrica desse orçamento, sem indicação do critério utilizado para a não aceitação ou a para a redução das despesas propostas pelo promotor. Por outro lado, a redução no valor das despesas elegíveis em regra incidiu sobre o orçamento global do projecto, sem indicação quanto aos efeitos sobre o orçamento de cada uma das acções que o compõem.

Assim, em regra, nos projectos analisados, não foi possível aos auditores determinar a aplicação de critérios uniformes na determinação das despesas elegíveis aceites pelo PV e, em consequência, a correcção dos

apoios atribuídos no âmbito do PQP/97. Relativamente ao PQP/98, embora já estivessem definidos os critérios orientadores e limites para as despesas elegíveis, também não foi possível, em alguns casos, comprovar a sua aplicação.

Para projectos analisados, em resultado da aplicação desses critérios e limites pelo Grupo Técnico Nacional, de que resultou a redução nas despesas elegíveis, a taxa de apoio em relação às despesas propostas pelos promotores variou entre 12,5 e 80%, sendo em média de 36,1%.

Tendo em atenção os princípios de transparência que devem nortear a concessão de apoios, os critérios de elegibilidade e os parâmetros a considerar na determinação do valor das despesas elegíveis apoiáveis deveriam constar no próprio regulamento de acesso (e não apenas a enumeração do tipo de despesas que poderão ser consideradas elegíveis, referidas anteriormente no ponto 2.2.e)), permitindo aos promotores uma estimativa dos valores elegíveis e do apoio esperado do PV e, em consequência, dos restantes meios financeiros necessários para a realização de todas as acções propostas.

Essa transparência também não se verificou na comunicação ao promotor do apoio atribuído. Com efeito, relativamente aos projectos do PQP/97, apenas foi comunicado ao promotor o montante global do apoio atribuído e o apoio anual, mas não as despesas de cada rubrica, do orçamento global e de cada acção, consideradas não elegíveis ou que sofreram reduções no valor elegível. Nos projectos do PQP/98, esta questão foi parcialmente corrigida, tendo-se passado a indicar, o apoio atribuído por grupo de rubricas, embora sem a sua discriminação por acção.

Esta falta de transparência condicionou obviamente a execução dos projectos apoiados e o grau de exigência do Projecto Vida sobre essa execução. Nos projectos concluídos analisados, a redução no valor do apoio atribuído em relação ao valor do apoio esperado pelos promotores, bem como a demora na aprovação dos projectos, teve geralmente consequências na diminuição das acções realizadas, em relação às acções previstas na candidatura.

Assim, a relação discriminada das despesas elegíveis e, portanto, das despesas inelegíveis, das acções apoiáveis e não apoiáveis, bem como outras condicionantes que porventura sejam aprovadas relativamente à

execução do projecto, deverão ser comunicadas ao promotor e por ele aceites, visto que constituem elementos imprescindíveis para a apreciação da sua execução.

Relativamente à taxa de apoio (apoio atribuído/despesas elegíveis aceites), de 80%, estabelecida no regulamento de acesso, verificaram-se diferenças, umas atribuíveis a arredondamento, outras de maior montante, sendo de destacar o projecto Barafunda-Associação Juvenil, Cultural e de Solidariedade Social, em que foi atribuído um apoio que representou 98,4% das despesas elegíveis aceites. Neste projecto, o Grupo Técnico Nacional, após as reduções nas rubricas do orçamento apresentado pelo promotor, de que resultou uma redução de 6.367 para 2.397 contos, aplicou a taxa de apoio de 80% apenas às rubricas de funcionamento e gestão, tendo o apoio relativo às rubricas de pessoal sido de 100%, o que contraria o disposto no regulamento.

(Cfr. ponto 4.2.1.1)

b) Controlo da execução dos projectos

Verificou-se que, relativamente aos projectos plurianuais do PQP/97, o subsídio anual atribuído para o ano de 1997, ao contrário do previsto no regulamento, foi pago de uma só vez em 1998, a título de adiantamento, e não de uma forma faseada (80% + 20%), não tendo então sido apresentados pelos promotores o correspondente Relatório Intermédio e a comprovação das despesas realizadas. Uma das razões para esse procedimento, para não penalizar financeiramente os promotores, terá sido o atraso na aprovação das candidaturas (apresentadas em Julho e aprovadas em Dezembro de 1997).

No que se refere à apreciação da execução técnico-pedagógica e financeira de cada projecto pelos Núcleos Distritais, verificou-se que apenas em cinco dos vinte e sete processos analisados, os pareceres do respectivo Coordenador Distrital referiam a existência dos dossiers técnico-pedagógico e contabilístico organizados pelo promotor nos termos do regulamento e continham uma apreciação sobre a sua qualidade, bem como referiam o facto de ter sido feito o acompanhamento da realização do projecto pelo Núcleo Distrital. Em alguns pareceres o Coordenador Distrital salientava ter sido nomeado recentemente ou ter havido um interregno prolongado desde a saída do anterior titular, factos que teriam prejudicado o acompanhamento do projecto e a consequente fundamen-

tação do parecer, ou explicitava mesmo que o projecto não tinha sido objecto de acompanhamento, não possuindo o Coordenador outros elementos além dos que constavam do relatório apresentado pelo promotor.

Os elementos existentes nos processos não evidenciam que os Serviços do Projecto Vida tenham efectuado uma apreciação detalhada da execução dos projectos, em relação aos objectivos propostos e das despesas realizadas, em relação às despesas elegíveis aprovadas na candidatura.

Quanto à execução financeira dos projectos, o promotor, para comprovar a realização das despesas, podia indicar apenas os valores totais de cada rubrica, sem qualquer outro documento de suporte. Só em Junho de 1999 foi aprovado um "mapa discriminativo (listagem) das despesas realizadas", para a indicação pelo promotor, por rubrica da despesa, da identificação do documento de despesa (tipo, número, data, denominação do fornecedor, identificação da despesa, valor do documento e valor imputado ao PV) e o seu registo contabilístico.

Nos projectos analisados, apenas excepcionalmente os promotores (4), por sua iniciativa, anexaram fotocópias dos documentos comprovativos das despesas (facturas e/ou recibos), tendo 2 promotores apostado nos documentos de despesa anotação com a parte da despesa imputada ao Projecto Vida e a outras entidades cofinanciadoras.

Tal situação é reveladora de um deficiente controlo por parte do Projecto Vida sobre a efectiva aplicação pelos beneficiários dos subsídios por si atribuídos. Por outro lado, o facto de os Serviços desconhcerem a natureza das despesas, por serem apresentadas pelo promotor de forma agregada, impossibilitou a apreciação da sua razoabilidade e da sua relação com o projecto.

Dado que, tal como dispõe o regulamento do PQP, as despesas do projecto não devem ser sobrefinanciadas, isto é, o promotor não pode receber apoios de diferentes entidades (Projecto Vida, Câmaras Municipais ou outras) que porventura ultrapassem o total das despesas do projecto, considera-se necessário que nos documentos de despesa seja aposta uma referência sobre a parte (percentagem) da despesa imputada a cada entidade cofinanciadora e respectivo montante. Também, nos casos em que o promotor desenvolva em simultâneo mais do que um projecto

apoiado, nos documentos relativos a despesas comuns deverá ser anotada a parte imputada a cada projecto.

Como já foi referido, nos projectos concluídos analisados, a redução no valor do apoio atribuído em relação ao valor do apoio esperado pelos promotores, bem como a demora na aprovação dos projectos, teve geralmente consequências na diminuição das acções realizadas, em relação às acções previstas na candidatura. Essas alterações ao projecto não foram sujeitas a apreciação da Comissão Coordenadora Nacional (ou, após a sua extinção, do Coordenador Nacional), nem tiveram consequências no montante pago do apoio atribuído, contrariamente ao estabelecido no Regulamento.

Assim, verificou-se um deficiente controlo da execução dos projectos, não existindo uma clara definição e realização desses procedimentos, designadamente na sua vertente financeira, quanto à justificação das despesas apresentadas pelos promotores para o recebimento dos apoios.

c) Pagamento dos apoios

Embora, na altura da concessão, os apoios tivessem sido calculados através da aplicação da taxa de 80% sobre o montante das despesas consideradas elegíveis, conforme previsto no regulamento, na altura do pagamento final, após a conclusão dos projectos, não houve a preocupação por parte do Projecto Vida de assegurar essa taxa de financiamento.

Com efeito, apenas foi exigido aos promotores a realização de despesas no montante do apoio atribuído, e não no valor aprovado para as despesas elegíveis. Assim, no caso em que os promotores realizaram despesas que não excederam o valor do apoio aprovado, esse apoio representou um financiamento integral das despesas efectuadas e não um co-financiamento (em 80%).

O referido procedimento, para além de contrariar o espírito do regulamento, em que o apoio a conceder para a execução dos projectos assume a natureza de co-financiamento, cria situações de desigualdade, em relação aos diferentes promotores: em função do montante das despesas por estes comprovadas, a taxa de apoio efectiva poderá variar entre 80% e 100%.

Note-se que, em outros sistemas de incentivos, em que o apoio está definido em percentagem das despesas elegíveis, o apoio pago mantém a mesma percentagem do apoio inicialmente atribuído (ou, seja, resulta da aplicação da taxa de apoio fixada ao valor das despesas elegíveis realizadas, que não poderão ultrapassar o montante inicialmente aprovado).

(Cfr. ponto 4.2.2.1)

Nos projectos concluídos, para o pagamento da última parcela do apoio, o regulamento do PQP estabelece a seguinte sequência nos procedimentos, a realizar pelos serviços centrais do Projecto Vida (após a extinção do Grupo Técnico Nacional): a) análise técnica e análise financeira do Relatório Final; b) elaboração da proposta de pagamento com os acertos que se mostrem necessários, a aprovar pelo Coordenador Nacional e c) o conseqüente pagamento (ou reembolso).

Contudo, em alguns processos analisados essa sequência não foi seguida ou não foram consideradas nas propostas de pagamento os acertos resultantes da análise financeira do "relatório de análise final" e o valor do apoio anteriormente pago. Assim, nos projectos analisados já concluídos, verificou-se um pagamento em duplicado num projecto, pagamentos a mais em três projectos e um pagamento a menos.

Pagamento em duplicado:

O promotor (Associação de Jovens do Ribatejo) comunicou aos Serviços do Projecto Vida ter recebido, pela segunda vez, a importância de 297.400\$00 (correspondente à última parcela de 20% do seu projecto anual), tendo devolvido a importância recebida a mais em Novembro de 1999.

Como podendo incluir essa devolução, foi entregue aos auditores cópia do ofício, datado de 27 de Outubro de 1999, do Chefe de Gabinete do Projecto Vida para o Secretário Geral da Presidência do Conselho de Ministros, anexando um cheque visado em 28 de Outubro de 1999, à ordem da Direcção-Geral do Tesouro, no valor de 10.824.000\$00. Visto que esse ofício e o cheque são datados de Outubro de 1999, não incluirá a importância reembolsada do projecto em causa, recebida no mês seguinte.

Também, como correspondendo ao depósito da referida importância nos cofres do Estado, foi entregue aos auditores uma guia de receita do Estado, nesse valor (10.824.000\$00), processada pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) apenas em 2 de Agosto de 2000 e averbada do pagamento em 7 de Agosto de 2000, isto é, nove meses depois do mencionado cheque visado ter sido remetido à Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros e da sua importância ter sido debitada na conta bancária do Projecto Vida.

Das respostas recebidas do IPDT e da SGPCM, conclui-se que a demora do depósito dessa importância nos cofres do Estado se deveu ao deficiente controlo pelos serviços do Projecto Vida das verbas recebidas referentes às reposição de importâncias pagas indevidamente ou a mais.

Concretamente sobre a entrega nos cofres do Estado da importância devolvida pelo referido promotor, ou sobre a situação da qual resultou o pagamento em duplicado, que revela também um controlo deficiente do pagamento dos apoios, o IPDT não se pronunciou.

Pagamentos a mais:

Relativamente aos apoios pagos aos projectos concluídos, dos promotores Grupo Aprender em Festa, Santa Casa da Misericórdia de Vila Real e Associação Luís Pereira da Mota, de acordo com os relatórios finais apresentados pelos promotores e a análise desses relatórios pelos Serviços do Projecto Vida, terão sido pagas a mais as importâncias de, respectivamente, 306.420\$00, 463.002\$00 e 297.178\$00. Esses pagamentos a mais resultaram de, tendo os promotores realizado despesas de valor inferior ao subsídio inicialmente atribuído, nos pagamentos dos subsídios não ter sido efectuada a correspondente dedução, tendo sido paga a totalidade do subsídio inicialmente atribuído.

Tendo estas situações sido comunicadas em devido tempo ao IPDT, em sede do contraditório foi o Instituto questionado sobre as medidas entretanto tomadas e a comprovação de que as referidas importâncias já foram reembolsadas e entregues nos cofres do Estado.

Na sua resposta, o IPDT refere que “(...) desenvolveu até à presente data os procedimentos conducentes à total clarificação e resolução, emitindo guias de reposição nos cofres do Estado e realizando as correc-

ções contabilísticas apropriadas”, anexando uma guia de receita do Estado pela qual entregou, em 29/03/2001, a importância de 3.090.500\$00, de “reposições de verbas referentes ao financiamento de projectos do PQP, dos anos de 1998, 1999 e 2000”.

Contudo, o Instituto não discrimina os beneficiários e respectivos montantes, pelo que não foi possível ainda confirmar se naquela importância estão incluídos os montantes reembolsados dos projectos referidos.

Pagamento a menos:

Ao promotor Centro Social e Paroquial do Carvalhido, conforme vem expressamente referido na ficha de análise do relatório final, foi paga a menos 50.000\$00, situação que também foi comunicada ao IPDT, que apresentou evidências de estar a proceder à sua rectificação.

Dada a frequência das situações descritas nos processos analisados e que revelam insuficiência de controlo financeiro, considera-se necessário que o IPDT, agora responsável pelo controlo e o pagamento desses apoios, proceda à confirmação dos apoios pagos de todos os projectos já concluídos, designadamente através da elaboração de um “termo de encerramento” de cada projecto, onde conste o apoio atribuído, o apoio pago e a despesa comprovada pelo respectivo promotor.

(Cfr. ponto 4.2.1.2)

3.2 Apoios a instituições particulares no âmbito do Programa Quadro Reinsersir (PQR)

Foram apresentadas 37 candidaturas ao PQR, das quais vieram a ser aprovadas 24 tendo sido atribuído o apoio total de 595.160 contos (o que representa um apoio médio por projecto de 24.798 contos).

Realça-se que, em relação ao que foi antes referido relativamente ao PQP, se verificou uma melhoria na análise dos projectos do PQR, resultante em grande parte da experiência entretanto adquirida pelo Grupo Técnico Nacional que procedeu à análise das candidaturas do PQR.

Para a determinação das despesas elegíveis, o Grupo Técnico Nacional definiu também uma tabela, semelhante à antes referida relativamente ao PQP, com os critérios de elegibilidade e os parâmetros a considerar na determinação do valor das despesas elegíveis apoiáveis que, como antes se referiu, deverão ser do conhecimento prévio dos promotores.

Salienta-se que, ao contrário do que sucedeu em relação aos projectos do PQP, em particular nos projectos do PQP/97, os cálculos utilizados para as correcções ao orçamento apresentado pelo promotor estão, em regra, bem explicitadas pelo Grupo Técnico Nacional em anotações efectuadas no formulário de candidatura. Salienta-se também que, junto com o ofício em que foi comunicado o apoio que iria ser proposto para aprovação (para que o promotor se pronunciasse), foi anexo um mapa discriminando as despesas elegíveis por rubrica e os cálculos efectuados para alguns desses valores, e um parecer técnico fundamentando os ajustamentos efectuados pelo Grupo Técnico Nacional, discriminados por acção, no caso de ajustamentos em despesas com pessoal.

Quanto ao controlo e acompanhamento dos projectos, verificou-se que nos pareceres do Coordenador Distrital e na análise dos relatórios efectuada pelos Serviços da sede do Projecto Vida há por vezes menção de que o projecto está a ser objecto de acompanhamento; no entanto, em nenhum deles se faz referência aos dossiers técnico-pedagógico e contabilístico que, nos termos do regulamento, o promotor deve manter organizados. Também não referem se as despesas apresentadas pelos promotores estão devidamente documentadas. Essas despesas são apresentadas pelo promotor, nos relatórios de execução dos projectos, discriminadas através de listagem (com o nome do fornecedor, tipo de documento, n.º do documento, lançamento contabilístico e outros dados). Verificam-se, assim, as insuficiências de controlo referidas nos projectos do PQP.

Quanto ao cálculo do apoio a pagar, em projectos em curso, verificou-se que não foram aplicadas regras uniformes; em dois dos seis projectos analisados, não foi possível aos auditores determinar, como foi calculado o apoio proposto para pagamento em 1999.

Dos projectos analisados apenas dois, anuais, se encontravam concluídos, verificando-se que em ambos a despesa realizada ultrapassou o montante do subsídio atribuído e pago, pelo que não é possível extrair conclusões quanto à correcção dos pagamentos quando a despesa reali-

zada é inferior ao subsídio atribuído, isto é, nas situações anteriormente referidas nos projectos do PQP. Dado que os procedimentos para o pagamento dos apoios são semelhantes aos deste programa, recomenda-se igualmente que seja elaborado um "termo de encerramento" para cada projecto concluído, onde conste o apoio atribuído, o apoio pago e a despesa comprovada pelo promotor.

(Cfr. ponto 4.2.2)

3.3 Apoios a instituições particulares não incluídos em programas

Também por conta das rubricas com a classificação económica 04.02.01 – "Transferências Correntes/Instituições Particulares", foram pagos apoios, não incluídos nos programas PQP e PQR, no montante total de 152.338, podendo esses apoios ser genericamente classificados nos quatro grupos seguintes:

Acções de prevenção específica da toxicodependência e de reinserção social . . .	107 568 contos	(70,6%)
Acções de prevenção inespecífica da toxicodependência.	20 329 "	(13,3%)
Conferências e colóquios sobre a toxicodependência . .	15 227 "	(10,0%)
Compromissos internacionais do Estado	9 214 "	(6,1%)

Para estes apoios, os Serviços do Projecto de Vida, ao contrário do que seria exigível, não constituíram processos com toda a documentação referente a cada apoio, tendo essa documentação sido entregue aos auditores de forma fragmentada, o que foi justificado por aqueles Serviços pela mudança de instalações que então decorria, o que dificultava o acesso a essa documentação dispersa.

Ao contrário dos apoios a projectos no âmbito do PQP e do PQR, os apoios não incluídos em programas não são determinados em percentagem das despesas elegíveis, pelo que, com frequência, não foi possível determinar qual o critério utilizado para a determinação da participação atribuída.

a) Apoios a acções de prevenção específica de combate à toxicoddependência

Nos apoios a acções que se considerou constituírem acções de prevenção específica da toxicoddependência, nos casos em que o pagamento do apoio ficou condicionado à apresentação de comprovativos de despesas pelo promotor, apenas foi exigida a comprovação de despesas de montante igual ao subsídio atribuído, tendo sido seguido o mesmo critério do pagamento dos apoios do PQP e do PQR. Assim, os investimentos realizados pelos diferentes promotores, de acções da mesma natureza, podem ter percentagens de apoio diferentes.

Por forma a evidenciar o critério utilizado para o cálculo do apoio atribuído a cada projecto, tal como sucede em outros sistemas de incentivos, os apoios deverão ser atribuídos e pagos em percentagem das despesas elegíveis.

b) Apoios a acções de prevenção inespecífica da toxicoddependência

Nestas acções apoiadas pelo Projecto Vida, bastante diferenciadas, não é transparente o critério, ou critérios de atribuição dos apoios. Tal como refere o Regulamento do PQP, até então (1997), o Projecto Vida tinha vindo a apoiar e incentivar iniciativas no âmbito da "prevenção inespecífica da toxicoddependência", constituindo esse programa um ponto de viragem, ao atribuir prioridade e a concentrar os recursos no apoio a projectos de "prevenção específica". Face a essa prioridade, questionase se os apoios em apreço não constituem uma dispersão de recursos, em especial nos casos em que as acções apoiadas não se distinguem de outras levadas a cabo por outras entidades que, igualmente, promovem estilos de vida saudáveis.

No que se refere à comprovação das despesas, não foi exigida qualquer prestação de contas pelos beneficiários, isto é, o Projecto Vida desconhece se as despesas a que se destinavam os apoios concedidos foram integralmente realizadas, a percentagem de apoio nessas despesas, e se as mesmas não foram sobrefinanciadas através de apoios concedidos por outras entidades públicas.

De notar que, estando legalmente atribuída ao Projecto Vida a competência de conceder apoios para a prevenção da toxicoddependência, dada

a inexistência de controlo quanto ao montante das despesas realizadas pelo promotor que possam ser enquadráveis nesse âmbito, o Projecto Vida não está em condições de garantir a aplicação integral dos apoios pagos na finalidades prevista.

Assim, considera-se necessário que o apoio atribuído a este tipo de acções seja devidamente fundamentado, atendendo a prioridades e critérios previamente estabelecidos, que sejam explicitadas as despesas consideradas elegíveis e o cálculo do apoio, devendo ser exigida informação sobre a existência de eventuais financiamentos de outras entidades e a prestação de contas pelos beneficiários, com comprovação das despesas realizadas, do qual dependerá o pagamento da última tranche.

c) Apoios a conferências e colóquios sobre toxic dependência

Tal como se referiu para os apoios a acções de prevenção inespecífica, nos apoios a conferência e colóquios sobre toxic dependência também não são claros os critérios de atribuição, não tendo também sido exigida qualquer prestação de contas pelos beneficiários.

Assim, considera-se igualmente necessário que a atribuição do apoio a este tipo de acções seja devidamente fundamentado, e que as despesas apoiadas realizadas pelo promotor sejam comprovadas, com indicação das fontes de financiamento.

(Cfr. ponto 4.2.3)

d) Compromissos internacionais do Estado

A transferência para a Comissão de Luta contra o Consumo de Drogas (CONTRADROGAS) do Perú, objecto de referência no ponto 1, dada a sua incorrecta classificação orçamental, resulta de um compromisso assumido pelo Estado de compartilhar financeiramente o "Projecto de Crianças de Alto Risco", no Perú, nos anos de 1999 a 2003, com uma contribuição anual de 40.000 USD.

4. Publicitação dos apoios concedidos pelo Projecto Vida

Analisadas as listas publicadas no Diário da República dos apoios pagos do Projecto Vida, referentes aos dois semestres de 1999, constatou-se que não foram publicados alguns dos apoios pagos a instituições particulares e que ultrapassavam o valor mínimo a partir da qual essa publicação é obrigatória (2.207 contos, em 1999) não tendo sido cumprido, para esses apoios, o disposto nos art.os 1.º e 3.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

(Cfr. ponto 5).

RELATÓRIO DE AUDITORIA 21/2001

AUDITORIA / INTERVENÇÃO OPERACIONAL RENOVAÇÃO URBANA / QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO – QCA II / HABITAÇÃO / PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

O Conselheiro Relator
José Alves Cardoso

07.06.2001

ASSUNTO:

AVALIAÇÃO GLOBAL DOS IMPACTOS DA INTERVENÇÃO OPERACIONAL RENOVAÇÃO URBANA – QCA II

1.1 Conclusões

1.1.1 Política Nacional de Habitação

- a) Os Programas dos XII e XIII Governos privilegiaram a dinamização do mercado da habitação, criando um conjunto de políticas conducentes ao reforço substancial do apoio às autarquias no fomento da habitação social, tendo em vista a reabilitação, a renovação e a promoção da qualidade urbana (cf. ponto 3.1);
- b) Para o efeito, foram criados vários programas e instituídos diversos mecanismos jurídico-financeiros orientados para a reabilitação das zonas degradadas e das zonas ocupadas por barracas, nomeadamente o Programa Especial de Realojamento. Neste quadro, celebraram-se Acordos Gerais de Adesão entre a Administração Central e os Municípios e definiram-se objectivos e metas quanto ao número de barracas a erradicar e à população a realojar, nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (cf. pontos 3.1 e 3.2);
- c) Ao esforço nacional para a concretização da política de habitação adicionou-se a contribuição comunitária, através da IORU, a qual veio permitir o acesso de alguns organismos da Administração Central, Local e

IPSS a financiamentos complementares, dando-se, assim, corpo a uma política de realojamento globalizante (cf. ponto 3.2);

d) A IORU foi estruturada pelas seguintes Medidas (cf. ponto 3.4.3):

- ◆ Medida 1 – Renovação das Zonas Ocupadas por Barracas;
- ◆ Medida 2 – Reabilitação de Zonas Degradadas;
- ◆ Medida 3 – EXPO' 98;
- ◆ Medida 4 – Assistência Técnica.

e) A articulação da IORU com outros Programas Nacionais e de Iniciativa Comunitária tem sido fundamental para a criação de sinergias no sentido do desenvolvimento, da integração social e da melhoria da qualidade de vida das populações mais carenciadas (cf. ponto 3.4.4).

1.1.2 Contextualização Interna

a) Os pressupostos da IORU consubstanciaram-se em objectivos gerais e específicos, definidos e operacionalizados em segmentos distintos, mas complementares, que foram quantificados em termos físicos e financeiros e nos quais se definiram metas e indicadores de realização física (cf. ponto 4.1);

b) Para atingir os objectivos específicos da IORU foram apresentadas, apreciadas e posteriormente aprovadas / homologadas candidaturas de diversas tipologias, nas quais houve um compromisso financeiro, físico e temporal (cf. ponto 4.2);

c) Foi notório e positivo o alargamento da IO a novos beneficiários, bem como o acréscimo do seu âmbito geográfico (cf. ponto 4.3).

1.1.3 Sub-Sistema institucional

1.1.3.1 Gestão

a) A mudança de gestores e a rotatividade dos elementos da EAT reflectiram-se na gestão, acompanhamento e controlo da IORU (cf. ponto 5.1);

- b) A aprovação tardia da EAT e o processo difícil e moroso de recrutamento do pessoal contribuíram para um arranque lento da implementação e desenvolvimento da Estrutura de Gestão, reflectindo-se nos primeiros anos, de algum modo, na eficácia da gestão global da IORU (cf. ponto 5.1);
- c) Os recursos humanos afectos à EAT não foram os adequados, tendo esta situação sido suprida apenas nos últimos anos por recurso à contractualização externa de várias valências, nomeadamente nas áreas da sociologia e da fiscalização e controlo de projectos. Este aspecto teve reflexos ao nível do acompanhamento da realização física dos projectos e, conseqüentemente, na actualização dos registos relativos ao quadro dos indicadores físicos (cf. ponto 5.1).

1.1.3.2 Acompanhamento e Controlo

- a) O Sub-Comité de Acompanhamento cumpriu as regras e procedimentos internos e preocupou-se em institucionalizar mecanismos de auto-avaliação da IORU com vista à introdução atempada de medidas correctivas na sua execução (cf. ponto 5.2);
- b) O quadro de actuação global ao nível do controlo instituído considera-se positivo quer em termos de quantidade quer em termos dos procedimentos instituídos; salienta-se, no entanto, que, no que concerne à aferição da execução física dos projectos, a abordagem se efectuava globalmente não se registando detalhes quanto ao desenvolvimento dos indicadores de impacto e de realização física (cf. ponto 5.3).

1.1.3.3 Avaliação

- a) O estudo de avaliação intercalar configurou-se mais como uma avaliação inicial, devido ao arranque tardio da execução das Medidas 1, 2 e 4, não permitindo, face aos resultados até então registados, comentários substanciais, nomeadamente em matéria de impactos. Os resultados deste estudo vieram, todavia, permitir um novo desenho e uma nova concepção estratégica da IORU a partir de 1997 (cf. ponto 5.4);
- b) Não foram apresentados trabalhos, no âmbito da avaliação da IORU, pelo Supervisor do QCA II (cf. ponto 5.4).

1.1.4 Sub-Sistema de Gestão financeira

1.1.4.1 Global e Anual

Em 1999/12/31, a realização financeira era globalmente satisfatória e, para o conjunto das Medidas 1, 2 e 4, a taxa de realização média era de 81%, face ao montante de despesa pública programada. Muito embora o arranque do QCA II se reporte ao ano de 1994, esta IO, particularmente nas Medidas 1, 2 e 4, só veio a ter execução financeira em 1995, facto que originou um baixo nível de realização. Em 1996 assistiu-se a uma notável recuperação ao nível da execução financeira, verificando-se que, para o conjunto das três Medidas, a taxa de realização foi de 76%. Em 1997 e 1998, voltou a registar-se um abrandamento no ritmo de execução financeira, face aos anos anteriores, perspectivando-se um ritmo de execução muito elevado até 2001/12/31 (cf. pontos 6.1.1 e 6.1.2).

1.1.4.2 Reprogramações

Assistiu-se, desde o início e ao longo do tempo, a alterações de diversa natureza na IORU designadamente, ajustamentos de cariz temporal, mudanças no campo de aplicação, alteração dos objectivos específicos e financeiros e alargamento da tipologia de beneficiários, o que reflecte um esforço conjunto da Comissão Europeia e de Portugal no reajustamento de alguns dos grandes objectivos da IORU à realidade social (cf. ponto 6.2).

1.1.4.3 Caracterização da Despesa Pública Acumulada em 2000/12/15

- a) Dos 97 milhões de contos relativos à despesa pública total da IORU, 43,7 milhões de contos são relativos às Medidas 1 e 2. Destes, a maior fatia (65%) encontra-se afecta à Medida 1, particularmente dirigida à renovação urbana das áreas ocupadas por barracas e à criação de uma vida própria nos novos bairros de realojamento, na qual se encontrava aprovada uma despesa pública de 28 milhões de contos repartida por 191 projectos. O restante valor, de cerca de 15 milhões de contos, destinou-se à reabilitação das zonas degradadas, parcialmente ocupadas por bairros sociais já existentes, e distribuiu-se por 67 projectos (cf. ponto 6.3.1);

- b) A taxa de execução global da IORU era de 94,5%, encontrando-se a Medida 3 encerrada, com uma taxa de execução de 100%, a Medida 1 com 89,7%, a Medida 2 com 87% e, a Medida 4 com a menor taxa de execução – 57,9% (cf. ponto 6.3.1);
- c) Relativamente à repartição da despesa pública aprovada na Medida 1 (cf. ponto 6.3.1), verificou-se o seguinte:
- c1) A Acção 1.2 era claramente a que detinha a maior fatia dos investimentos aprovados, traduzindo a prioridade dada às acções de revitalização das áreas emergentes das operações de realojamento;
 - c2) Não se encontrava distribuída de uma forma proporcional ao número de problemas diagnosticados nos diferentes municípios;
 - c3) Os principais beneficiários eram a Câmara Municipal de Lisboa e o INH, verificando-se uma baixa adesão das IPSS;
 - c4) O apoio concedido destinou-se essencialmente às componentes de requalificação dos espaços urbanos e criação de equipamentos sociais e desportivos e de espaços verdes.
- d) Relativamente à repartição da despesa pública aprovada na Medida 2 (cf. ponto 6.3.1), observou-se o seguinte:
- d1) Proporcionalmente ao peso dos bairros sociais existentes na AML e AMP, no levantamento efectuado em 1993, existia uma maior afectação de recursos financeiros à AML, sendo as taxas de execução substancialmente diferentes (90,2% na AML e 70,1% na AMP);
 - d2) A contribuição da IORU foi essencialmente destinada aos Planos Integrados de Almada, Setúbal e Zambujal, nos quais o primeiro se destaca no tocante ao valor de despesa pública aprovada;
 - d3) O apoio concedido destinou-se às componentes de infraestruturização e aquisição de terrenos e visou repor as condições mínimas de habitabilidade ao nível da envolvente dos bairros sociais.

1.1.5 Sub-Sistema Operacional da IORU

- a) Embora tenham existido adaptações, ao longo das várias reprogramações registadas na IORU, de carácter financeiro e temporal e de alargamento a outros programas de habitação social e a outra tipologia de beneficiários, não se encontraram evidências de alterações às metas quantificadas ou aos indicadores de realização física (cf. ponto 7);
- b) A gestão da IORU foi essencialmente focalizada, numa primeira fase, na execução financeira dos projectos. Recentemente foi iniciado um processo de correcção e confirmação dos registos relativos aos indicadores de impacto e de realização física (cf. ponto 7);
- c) As taxas de execução dos indicadores de realização física das Medidas 1 e 2 demonstram a inexistência de conformidade entre a execução financeira e a execução física, evidenciando-se, assim, falta de fiabilidade dos registos referentes ao sub-sistema operacional, ineficácia do sistema de informação e, conseqüentemente, dificuldade em aferir o grau da realização física desta Intervenção Operacional (cf. pontos 7.1 e 7.2).

1.1.6 Avaliação dos Resultados da IORU nos concelhos de Lisboa, Amadora, Loures, Oeiras, Almada, Matosinhos e Vila Nova de Gaia

- a) Não sendo possível efectuar uma avaliação global da IORU, para mais numa altura em que ainda decorre a execução das Medidas 1, 2 e 4, delimitou-se o âmbito da avaliação dos resultados da IO, seleccionando-se como amostra os investimentos aprovados / concretizados nos concelhos de Lisboa, Amadora, Loures, Oeiras, Almada, Matosinhos e Vila Nova de Gaia;
- b) Paralelamente ao maior número de projectos aprovados, também a maior fatia de despesa pública aprovada (cerca de 14 milhões de contos) se encontra afecta à Medida 1, o que significa que 62% dos recursos financeiros estão consignados a acções realizadas ou a realizar nos novos bairros de realojamento destes concelhos;
- c) A repartição da despesa pública aprovada nas Medidas 1 e 2, nos sete concelhos alvo de verificação, é substancialmente diferente, verificando-se claramente uma maior afectação de verbas nos concelhos de Lis-

boa e de Almada, os quais englobam cerca de 56% da despesa pública aprovada no conjunto. O concelho de Vila Nova de Gaia é o que tem uma comparticipação de montante inferior, o que aponta no sentido de que, em princípio, será também aquele onde a Intervenção Operacional menos contribuirá para um efeito de mudança (cf. pontos 8.1 e 8.2);

- d) No universo da amostra merecem maior destaque, na Medida 1, os “outputs” relativos à aquisição de terrenos e à criação de equipamentos sociais e de áreas destinadas a espaços verdes (cf. ponto 8.2);
- e) Os Planos Integrados de Almada e Zambujal (Amadora) envolvem cerca de 51% da despesa pública aprovada na Medida 2, o que revela a sua importância face aos objectivos a que a Medida se propõe, nomeadamente, a requalificação dos espaços envolventes aos bairros sociais e a criação de áreas de espaços verdes, bem como de áreas de habitação destinadas a outros estratos sociais no concelho de Almada (cf. ponto 8.3);
- f) A contribuição da IORU, enquanto complemento da política de habitação, é positiva e só não o é mais, em virtude de o ritmo de desenvolvimento do PER não ter sido suficientemente acelerado no que respeita à Medida 1.

1.2 Recomendações

Face às conclusões expostas e tendo em consideração que, em termos de aprovações de candidaturas e de comprometimento de verbas, a IORU se encontra encerrada desde 1999/12/31, formulam-se algumas recomendações que poderão ter ainda actualidade imediata no contexto da matéria exposta no relato de auditoria e outras que se consideram com alguma relevância futura em contextos semelhantes:

- a) Deverão ser incrementadas, até final do corrente ano, as acções de controlo de 1º nível, nomeadamente em áreas e nos projectos que apresentam níveis de execução mais baixos;
- b) Deverá continuar o aperfeiçoamento do sistema de informação interno de base informática e a sua integração no sistema SIDREG, nomeadamente na actualização dos registos relativos à execução física dos projectos, de modo a permitir que o relatório de execução final da IORU

corresponda efectivamente à realização dos investimentos em termos físicos e financeiros;

- c) Impõe-se uma atenção sistemática e redobrada no acompanhamento e avaliação da realização física de acções que porventura possam vir a prosseguir os objectivos da IORU;
- d) Sempre que necessário, deverão ser actualizadas as metas inicialmente previstas, em função de modificações introduzidas ao longo do desenvolvimento das Intervenções, no sentido de se obter coerência com os resultados finais a alcançar;
- e) De futuro, a Estrutura de Apoio Técnico deverá ser dotada atempadamente dos elementos apropriados e com carácter estável;
- f) Deverá ter-se em consideração a sustentabilidade futura da gestão e manutenção dos espaços reabilitados, nomeadamente através de entidades e actores que privilegiem a gestão da proximidade e da participação das populações residentes;
- g) Uma problemática tão relevante em termos sociais e complexa como esta que tem a ver com a melhoria das condições de vida das populações mais carenciadas, justifica que sejam procuradas soluções programáticas e financeiras, nacionais ou externas, que aproveitem a experiência e os contributos da IORU e dêem continuidade aos resultados até agora alcançados.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 26/2001

AUDITORIA / DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO / CONTABILIDADE DO TESOURO / DEFICIÊNCIAS CONTABILÍSTICAS / CONTROLO INTERNO / VALORES A REGULARIZAR / ANTECIPAÇÃO DE RECEITAS / EXECUÇÕES FISCAIS

O Conselheiro Relator
Manuel Raminhos Alves de Melo

21.06.2001

ASSUNTO:

AUDITORIA À DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO, NO ÂMBITO DA CONTABILIDADE DO TESOURO

I OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DA REVISÃO ANALÍTICA GLOBAL

REVISÃO DOS PROCEDIMENTOS GENÉRICOS APLICADOS NA CONTABILIDADE DO TESOURO

No Departamento da Tesouraria Central do Estado tem vindo a ser progressivamente efectuada uma reafecção do pessoal, de acordo com a configuração orgânica e funcional, preconizada na Lei Orgânica da Direcção-Geral do Tesouro (Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho) e no Despacho do Ministro das Finanças (Despacho n.º 11 858/99 (2.ª série), de 22 de Junho), para constituição de Núcleos Operativos. Contudo, como ainda se verifica insuficiência de recursos, o Tribunal continua a recomendar o reforço e a reafecção de meios para a vertente operativa dos serviços tendo em vista colmatar esta insuficiência. É importante referir que a Direcção-Geral do Tesouro tem encetado esforços no sentido de seguir esta recomendação, quer pela admissão de novos funcionários quer pelos investimentos realizados na vertente informática, com a finalidade de reduzir ao mínimo o processamento manual dos registos, libertando os operadores para a área do controlo.

O Núcleo de Controlo de Contas, integrado na Direcção de Contabilidade e Controlo e responsável pelo controlo das contas de operações de tesouraria exerceu essa função de forma intempestiva, facto reflectido

na natureza e extensão das rectificações e regularizações efectuadas para encerramento da Contabilidade do Tesouro de 1999 e constatado, na fase operativa desta auditoria (durante o último trimestre de 2000), pela afectação dos funcionários deste núcleo para a realização das referidas operações.

O Gabinete de Auditoria Interna ainda não se encontrava em condições efectivas de funcionamento por insuficiência de recursos humanos, uma vez que só dispunha do respectivo responsável, que se encontrava a participar na elaboração do Manual da Contabilidade do Tesouro e no apoio à certificação de valores constantes das contas de gerência das tesourarias.

Nestas circunstâncias, o Tribunal continua a recomendar a integral implementação da referida configuração orgânica e funcional e, com particular relevância, do Gabinete de Auditoria Interna que deverá assumir a função de interlocutor privilegiado do Tribunal, tendo em vista o cumprimento das recomendações expressas e o desenvolvimento das futuras acções que se entendam ser necessárias.

A Auditoria permitiu concluir que, na Contabilidade do Tesouro relativa a 1999, foram mantidos no essencial, os procedimentos e a aplicação informática utilizados para registar a actividade na Tesouraria do Estado em 1998, pelo que a fiabilidade deste sistema de registo, pese a evolução observada em aspectos relativos à documentação de suporte e à regularização de saldos, tem de continuar a ser considerada como insuficiente, especialmente por falta de controlo tempestivo sobre a movimentação registada.

Esta insuficiência não é exclusiva da Contabilidade do Tesouro porque, no fundamental, resulta de deficiências que são extensivas aos sistemas de registo e controlo utilizados pelas outras entidades intervenientes no modelo de contabilização que tem vindo a produzir a Conta Geral do Estado, nomeadamente, no que concerne ao apuramento da Receita Orçamental efectivamente cobrada e à movimentação por Operações de Tesouraria.

Dessas deficiências de âmbito generalizado devem destacar-se:

- ◆ a desarticulação entre as entidades intervenientes no modelo de contabilização, especialmente, ao nível da concepção e implementação de sistemas de informação compatíveis entre si por forma a assegurar a transmissão fiável e consistente dos dados registados pelos serviços directamente envolvidos na realização das operações para os serviços responsáveis pela validação, conciliação e controlo dessas operações.
- ◆ o atraso verificado na implementação efectiva dos sistemas informáticos de grande porte, entre os quais o Sistema de Controlo de Cobrança de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria da Direcção-Geral do Tesouro e o Sistema de Gestão de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento; estes sistemas apesar de se encontrarem em funcionamento (parcial) há já alguns anos ainda não foram utilizados para efeito da Conta Geral do Estado de 1999, facto que tem de ser considerado como um ponto fraco do respectivo modelo de contabilização.
- ◆ o sucessivo registo por diversas entidades dos dados relativos às operações verificadas, em diferentes sistemas não relacionados entre si e com distintos níveis de agregação; estes dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que estivesse relacionado de forma fiável e tempestiva com os restantes sistemas do modelo de contabilização de forma a assegurar a conciliação e o controlo efectivo da informação registada; em vez disso, o que se verifica, com frequência, é a remessa em suporte documental da informação já registada num determinado sistema, agregada por períodos e serviços, para voltar a ser registada noutros sistemas, entre os quais o da Direcção-Geral do Tesouro relativo à Contabilidade do Tesouro e o da Direcção-Geral do Orçamento referente à Conta Geral do Estado.

No caso específico da Contabilidade do Tesouro, a análise efectuada aos procedimentos aplicados para registo e controlo da movimentação verificada na Tesouraria do Estado em 1999 evidenciou deficiências similares às encontradas para o ano anterior, nomeadamente:

- ◆ a inexistência de um Manual da Contabilidade do Tesouro donde constem não apenas as contas a utilizar mas as regras de contabilização claras e consistentes entre si, que assegurem as condições indispensáveis ao exercício eficaz do controlo (interno e externo) das operações registadas, durante todas as fases do processamento desse registo e não apenas após o encerramento da contabilidade; com o objectivo de suprir parcialmente esta deficiência, o Departamento da Tesouraria Central do Estado apresentou um Manual de Procedimentos no final de Janeiro de 2001;
- ◆ a insuficiência dos recursos informáticos (não apenas em termos materiais mas também de operadores qualificados), pelo que a Contabilidade do Tesouro tende a registar valores agregados no tempo, por entidades ou por finalidades, fazendo depender o controlo dos registos da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação cujo processamento administrativo é moroso e falível;
- ◆ um registo cronológico (como data de movimento) nem sempre correspondente à data efectiva em que as operações são registadas, detectando-se com frequência desfazamentos significativos, com especial incidência nas operações de rectificação, regularização e de encerramento da contabilidade, reveladores da falta de controlo tempestivo sobre a movimentação registada e a registar;
- ◆ a inadequação ou insuficiência verificada no registo e controlo da contabilidade que resulta basicamente dos procedimentos implementados no sentido de obviar (por simplificação) as limitações em termos de meios informáticos e de recursos humanos, bem como da afectação prioritária dos recursos existentes ao registo dos movimentos, em detrimento do controlo tempestivo da movimentação registada;
- ◆ a falta de uniformização nos documentos arquivados e insuficiência na justificação dos movimentos, prejudicando o conhecimento do circuito operativo, no todo ou em parte, a montante e a jusante, com implicações negativas ao nível da conferência e do controlo; nota-se, contudo, para os registos relativos a 1999, uma melhoria na documentação arquivada em termos de justificação dos movimentos efectuados;

- ◆ a insuficiência do controlo exercido sobre as contas de terceiros, controlo esse que consiste, em regra, na identificação das entidades intervenientes na movimentação das contas e na confirmação da suficiência do saldo para suportar as saídas para as quais foi previamente solicitada autorização, originando:
 - ◆ a possibilidade de ocorrência de irregularidades;
 - ◆ a falta de detecção ou de rectificação tempestiva destas irregularidades excederem, no seu conjunto, o que seria admissível para o sistema de contabilização poder ser considerado fiável.
- ◆ a transição de ano para ano dos saldos de muitas das contas, sem que tenham sido adoptados procedimentos destinados à identificação dos movimentos que os constituem, comportamento que não permite uma informação contabilística transparente e rigorosa, dificultando ou inviabilizando o conhecimento dos destinatários das importâncias depositadas ou dos devedores de verbas utilizadas, a que correspondam valores em saldo.

A actividade dos gestores de conta afectos à Direcção de Contas do Tesouro e distribuídos pelos Núcleos de Contas do Tesouro e de Contas Correntes foi desenvolvida tendo por base extractos similares aos de tipo bancário e mais detalhados do que os extractos de conta obtidos da aplicação informática que sustenta a Contabilidade do Tesouro; no final de 1999, a acção destes gestores ainda se encontrava numa fase inicial e, por isso, limitada a determinadas contas, tendo sido dada prioridade às contas específicas (aos titulares das quais o Tesouro se propõe prestar serviços equiparados a serviços bancários) face às contas genéricas.

Os extractos de tipo bancário começaram a ser produzidos para disponibilizar, aos titulares e aos gestores das contas, informação sobre a respectiva movimentação, de forma similar à apresentada pelas instituições bancárias; o controlo sobre essa movimentação e, por consequência, sobre o saldo das contas exercido através destes extractos não se revelou fiável devido à detecção de movimentos posteriormente registados nos correspondentes extractos contabilísticos (facto que é possível até ao encerramento da Contabilidade do Tesouro), permitindo concluir que nem toda a informação foi disponibilizada de forma tempestiva.

Mais uma vez se constata um ponto fraco no sistema de contabilização decorrente da falta de transmissão fiável e atempada dos dados para a

Contabilidade do Tesouro, substituída por um lançamento desfasado dos mesmos face ao registo original (o que pode por si só gerar erros de lançamento), situação agravada sempre que os extractos de tipo bancário também não forem directamente produzidos pelo sistema que regista a informação original mas resultarem de registo autónomo em aplicação informática criada para o efeito.

O procedimento que consistiu no envio do extracto da contabilidade obtido pela Direcção de Contabilidade e Controlo para a Direcção de Contas do Tesouro para efeito de conferência do saldo pelo gestor da respectiva conta pode revelar a existência de desfasamentos, mas não os evita de forma tempestiva. Como tal e dada a impossibilidade de transmissão automática dos dados, o Tribunal de Contas recomenda que sejam adoptados procedimentos de conciliação periódica das contas, entre o serviço que processa o registo e o controlo da Contabilidade do Tesouro e os restantes serviços do Departamento de Tesouraria Central do Estado, responsáveis pela documentação de suporte e pela prestação de serviços de tipo bancário. O Tribunal recomenda ainda que exista uma maior fluidez na transmissão de informação (e documentação), por forma a habilitar os gestores de conta a prosseguir a sua função de forma eficaz, quer para os titulares das contas quer para o Tesouro.

A Contabilidade do Tesouro para 1999 continuou a reger-se por critérios de contabilização que permitem movimentos e procedimentos inconsistentes e inaceitáveis como sejam:

- ◆ registar movimentos relativos ao ano anterior como afectos ao próprio ano;
- ◆ saldos de encerramento do ano anterior divergentes dos saldos de abertura do próprio ano;
- ◆ contas sem movimentação no ano em que foram criadas e contas movimentadas no ano anterior ao da sua criação.

Verificou-se que as saídas de fundos de contas bancárias do Tesouro passaram a ser registadas diariamente no sistema contabilístico, com base nas listagens provenientes do Sistema de Compensação do Tesouro e no Sistema de Pagamentos de Grandes Transacções. Este procedimento originou desfasamentos entre o registo (diário) dessas saídas e o registo (semanal ou mensal) das entradas nas mesmas contas através de suportes documentais remetidos pelos serviços com função de caixa, os quais tiveram como consequência a apresentação de saldos credores

provisórios que não correspondiam à realidade porque eram resultantes de mero desfasamento no registo da informação.

O facto dos lançamentos serem efectuados por digitação manual na aplicação informática que suporta a Contabilidade do Tesouro, limita claramente ou mesmo anula o benefício que poderia advir de um registo diário, individualizado por valores e contas bancárias de origem e destino, devido à necessidade de aumentar a afectação de recursos para registar essa movimentação, impedindo um controlo tempestivo sobre a mesma.

Como tem vindo a ser insistentemente recomendado pelo Tribunal, este tipo de ineficiência só será ultrapassado se e quando forem criadas condições efectivas para a transmissão automática e fiável dos dados recolhidos originalmente noutros sistemas informáticos (a começar pelos próprios sistemas do Tesouro) para o da Contabilidade do Tesouro, libertando os recursos necessários para a concretização de controlo efectivo.

Outro indicador de falta de fiabilidade na Contabilidade do Tesouro consiste na detecção de situações reveladoras de deficiências na respectiva aplicação informática e geralmente devidas à excessiva permissividade conferida aos operadores no processamento dos registos, de que são consequência:

- ◆ a divergência verificada na versão provisória da Contabilidade do Tesouro, entre a informação constante dos Diários e a reflectida no Balancete indicado como deles resultante, sem ter sido possível identificar no único Diário que ainda não se encontrava encerrado quais os registos não considerados no Balancete ou vice-versa;
- ◆ a não detecção de falhas na ordem (que deveria ser sequencial e sucessiva) de numeração dos documentos nos Diários;
- ◆ a omissão de um ou mais dados em determinados registos como sejam a falta de código da conta, valores a débito ou a crédito e descritivo do movimento;
- ◆ a inobservância de regras de contabilização por parte do próprio serviço que as definiu, como se verifica pelo lançamento de registos em Diários cuja função não se coaduna com o tipo de movimento registado;

- ◆ a alteração de movimentos por sobreposição de dados diferentes dos registados inicialmente quando deveriam ser registados outros movimentos com a finalidade de rectificar os originais;
- ◆ a não identificação nos movimentos rectificativos, do movimento e do Diário a rectificar.

Verificando-se que o sistema informático relativo à Contabilidade do Tesouro não foi concebido para evitar ou para detectar e corrigir distorções materialmente relevantes, o Tribunal recomenda a adopção de uma aplicação que possuindo as condições necessárias e suficientes para assegurar a correcção, fiabilidade e consistência dos registos, venha a ser um dos factores de total credibilidade na informação sobre a actividade financeira na Tesouraria do Estado.

RECOMENDAÇÕES

Como uma das condições essenciais para um desempenho da Direcção-Geral do Tesouro compatível com a importância das funções atribuídas no âmbito da Reforma da Administração Financeira do Estado e a expectativa criada com a Reforma do Tesouro Público, o Tribunal de Contas recomenda a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a aderência às normas jurídicas que regulam o funcionamento da Tesouraria do Estado, a salvaguarda dos dinheiros públicos, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível.

Para este efeito, o sistema de controlo interno deve compreender:

- ◆ políticas e procedimentos de controlo para atingir objectivos específicos, tais como
 - ◆ relatar, rever e aprovar conciliações;
 - ◆ verificar o rigor aritmético dos registos;
 - ◆ controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos;
 - ◆ manter e rever contas de controlo e balancetes;
 - ◆ aprovar e controlar documentos;
 - ◆ comparar dados internos com fontes externas de informação;
 - ◆ controlar as operações não usuais e complexas, particularmente no ou próximo do final do período de contabilização.

- ♦ uma função de auditoria interna eficaz na avaliação e implementação de procedimentos de controlo específicos, incluindo os resultantes das recomendações do Tribunal.

REVISÃO DOS PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS APLICADOS AO REGISTO E CONTROLO DE CONTAS

Da Auditoria à Contabilidade do Tesouro de 1998 resultaram, para além de observações e recomendações de âmbito genérico, observações e recomendações específicas.

No desenvolvimento da Auditoria destinada às operações de tesouraria relativas a 1999 foi efectuada a revisão dos procedimentos aplicados às contas analisadas no ano anterior, com o objectivo de verificar se o controlo interno exercido sobre a Contabilidade do Tesouro já se encontrava em condições de assegurar que todas as operações eram prontamente registadas pela quantia correcta, nas contas apropriadas e no período contabilístico devido, permitindo obter o Balancete do Tesouro de acordo com um esquema de relato financeiro identificado, coerente e adequado à actividade que pretendia registar e controlar; esta análise veio evidenciar que, no essencial, os procedimentos e as deficiências deles decorrentes se mantiveram para a generalidade das contas.

CONTAS NÃO AFECTAS A CIRCUITOS ESPECÍFICOS

- ♦ Para as contas de “Operações de Amoedação”, “Operações de Regularização da Escrita Orçamental”, “Produto da Venda de Bens em Processos de Execução Fiscal” e “Títulos de Anulação Pagos nos termos do Decreto-Lei n.º 19968, de 20 de Junho de 1931”, os procedimentos de registo e controlo utilizados em 1999 foram idênticos aos utilizados em 1998, pelo que se mantêm as observações e recomendações então efectuadas pelo Tribunal de Contas.
- ♦ O saldo final de 1998 da conta “Verbas Comunitárias Cativas para o OE/98” foi regularizado no início de 1999, através de transferências para as contas relativas aos programas “Intervenção Operacional – Saúde – Quadro Comunitário de Apoio II” e “Intervenção

Operacional Componente Cultura - Quadro Comunitário de Apoio II”.

- ◆ O valor de 57.788.999\$00, transferido em duplicado no ano de 1998 da conta “RICA – Retribuições da Comunidade Europeia” para Receita do Estado, foi repostado no início de 1999 e na referida conta de terceiros, como proveniente da conta “Reembolsos – Co-fre”, ou seja, por dedução à receita orçamental registada na tabela da Direcção-Geral do Tesouro.
- ◆ A conta “Mais-Valias” apresentou saldo nulo no final de 1999, devido à transferência de 73.140.200.684\$00 para Receita do Estado, efectuada como uma das operações de encerramento da Contabilidade do Tesouro (e da Conta Geral do Estado).

CONTAS AFECTAS A CIRCUITOS ESPECÍFICOS

- ◆ Os procedimentos de registo e controlo das contas relativas aos circuitos específicos das Tesourarias de Finanças e dos serviços da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, mantiveram-se similares aos utilizados em 1998, à excepção da substituição das respectivas contas bancárias receptoras em escudos por contas em euros, para a movimentação registada a partir de Abril de 1999.
- ◆ No circuito específico das Tesourarias de Finanças, a transferência dos fundos depositados nas contas receptoras para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal passou a ser directa, desde Maio de 1999, tendo sido eliminada a prévia agregação dos fundos a transferir em contas centralizadoras por entidade bancária.
- ◆ No circuito específico da cobrança efectuada pela Direcção dos Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado, as respectivas contas receptoras deixaram de ser movimentadas, desde Maio de 1999, porque os cheques recebidos para cobrança de IVA passaram a ser remetidos directamente à Direcção-Geral do Tesouro para serem apresentados no Sistema de Compensação do Tesouro.

- ◆ À semelhança do ano anterior, o controlo da conta “Valores Recebidos por conta da DGA” continuou a assentar numa base de registo pouco ambiciosa, consistindo o processo de contabilização adoptado numa agregação que dificulta a determinação dos valores que a todo o momento compõem o saldo e que portanto estão por regularizar. Desta forma continuou a não ser possível à Direcção-Geral do Tesouro identificar os montantes que estão por regularizar relativamente a cada um dos diferentes caixas das Alfândegas. O saldo credor desta conta em 31 de Dezembro de 1999 era de 282.168.715\$00, traduzindo um acréscimo de cerca de 15.500 contos em relação a igual período de 1998. Recomenda-se novamente que o Tesouro promova a criação de contas específicas para cada uma das Alfândegas cuja contabilização deverá ser efectuada de acordo com o caixa destinatário da cobrança.
- ◆ Em relação à conta “*Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação*”, o Tribunal continua também a recomendar a abertura de uma rubrica por cada um dos diferentes caixas das Alfândegas por forma a determinar os montantes em saldo referentes a cada um dos caixas, bem como a natureza da receita sujeita a liquidação.
- ◆ A conta “*Região Autónoma dos Açores – IVA*” apresentava, em 31 de Dezembro de 1998, um saldo credor de 2.127.678\$00. Este saldo foi praticamente regularizado pela Direcção-Geral do Tesouro, na sequência da auditoria realizada em 1999.

II OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DA ANÁLISE A CONTAS SELECIONADAS

Para além da revisão dos procedimentos aplicados às contas analisadas no ano anterior, foi ainda analisado, na Auditoria às Operações de Tesouraria relativas a 1999, um conjunto de contas seleccionadas de acordo com critérios que privilegiaram áreas potencialmente críticas, alterações face ao ano anterior, operações de regularização, operações de encerramento da contabilidade e manutenção em contas não orçamentais de valores relativos à execução orçamental.

Esta análise revelou procedimentos e deficiências similares aos detectados para as contas que foram objecto de revisão e que se enquadram na avaliação global efectuada à Contabilidade do Tesouro.

CONTAS CENTRALIZADORAS DAS CAIXAS

- ◆ A contabilização dos fluxos de fundos provenientes das contas bancárias receptoras das cobranças das tesourarias foi efectuada, até final de Abril de 1999, por recurso a contas de passagem para o Banco de Portugal. A partir dessa data, os fluxos de fundos deixaram de ser contabilizados nas referidas contas “Centralizadoras das Caixas”, passando a ser directamente registados na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal, com o objectivo de acelerar a centralização dos recebimentos. Para o facto, contribuiu também a constatação de que as contas não estavam a ser devida e tempestivamente controladas, originando a manutenção de saldos credores até quase ao encerramento da Contabilidade do Tesouro e não cumprindo a finalidade para que tinham sido criadas.

- ◆ A análise destas contas teve como objectivo essencial verificar quais os condicionalismos que justificaram a sua existência e de que forma estes condicionalismos podem ser indicativos para a detecção de problemas nas restantes contas de disponibilidades constantes do Plano de Contas do Tesouro.

- ◆ Da análise à versão inicial da Contabilidade do Tesouro, disponibilizada em Julho de 2000, detectou-se que estas contas apresentavam saldos contrários à sua regular movimentação (saldos credores), por registarem valores transferidos para o Banco de Portugal sem registarem a (que deveria ser) prévia entrada desses valores, provenientes das respectivas contas receptoras.

- ◆ O controlo interno destas contas era manifestamente insuficiente e inadequado pela dificuldade:
 - ◆ em racionalizar, simplificar e integrar os fluxos de informação; os tesoureiros incidem a sua acção fiscalizadora sobre a confirmação dos depósitos efectuados nas respectivas contas receptoras, a Direcção de Contas do Tesouro apenas confirmava a

entrada de fundos na conta corrente do Tesouro em função da saída de fundos das contas centralizadoras; a actuação dos serviços intervenientes nesta área (Núcleo de Controlo de Contas) é limitada pela insuficiência dos meios humanos, pelo que esta área não foi considerada prioritária;

- ◆ em controlar as entradas e saídas de fundos da Tesouraria do Estado; a confirmação das saídas de fundos nos extractos bancários das contas recebedoras das tesourarias, face às entradas de fundos nos extractos das contas centralizadoras das tesourarias nem sempre foi atempadamente efectuada, no pressuposto de ser automática a execução das transferências ordenadas pela Direcção-Geral do Tesouro; a existência de desfasamentos no cumprimento dessas ordens era propícia a desvios de fundos públicos da Tesouraria do Estado; esta movimentação de fundos revelava-se inútil e negativa para a gestão da Tesouraria, devido ao lapso de tempo entre a saída da conta recebedora e a reentrada na conta centralizadora e ao risco associado a eventuais irregularidades que podiam ser praticadas nesse período;
- ◆ em relevar os saldos da Tesouraria do Estado; estas contas não reflectiam a realidade contabilística; a correspondência entre os extractos contabilísticos e bancários apenas se verificava no final do ano, pois as reconciliações bancárias não eram efectuadas com a devida periodicidade que, no mínimo, deveria ser mensal.

CONTAS RECEBEDORAS EXPRESSAS EM EUROS

- ◆ Estas contas passaram a ser objecto de relevação contabilística a partir de Abril de 1999, ou seja, a partir deste período as transferências de fundos passaram a ser contabilizadas em novas contas a que foram atribuídos outros códigos (na aplicação informática que suporta a Contabilidade do Tesouro e no Sistema de Controlo da Cobrança), pelo que as contas antigas deixaram de ser movimentadas, à excepção de operações residuais de regularização dos valores aí registados.

- ◆ Os extractos bancários das novas contas foram expressos em euros, passando a contabilização a ser efectuada pelo contravalor em escudos com a utilização de uma conta para arredondamentos.
- ◆ Apesar da conta expressa em euros se destinar a substituir a conta expressa em escudos, a mera coexistência de duas contas receptoras de fundos com idêntica proveniência revelou uma nova deficiência na contabilização que consistiu em registar numa das contas operações efectivamente realizadas na outra.
- ◆ A análise dos saldos finais destas contas revelou que à conta recebedora dos fundos arrecadados pela tesouraria da Póvoa do Lanhoso correspondia o saldo de 1.000.513.785\$00, não constando do respectivo extracto o registo de qualquer transferência para o Banco de Portugal (de Abril a Dezembro de 1999), situação claramente irregular que evidencia a ineficácia do controlo.

CONTA ABERTA NO BANCO ESPÍRITO SANTO RELATIVA A CONCESSÃO À AENOR

- ◆ A análise ao Balancete Anual da Contabilidade do Tesouro de 1999 revelou a criação de uma nova conta de disponibilidades no Plano de Contas do Tesouro como relativa à conta bancária aberta no Banco Espírito Santo para movimentação dos valores relacionados com o contrato de concessão, celebrado entre o Estado Português e o consórcio AENOR – Auto-Estradas do Norte, SA.
- ◆ A documentação relativa à movimentação verificada nessa conta bancária evidencia que a respectiva regularização consistiu na agregação da entrada de onze milhões de contos (em Julho) com o recebimento de quase cinquenta e três mil contos de juros para remuneração desse capital (em Setembro) e que, apesar de contabilizada com data de movimento em 29 de Setembro de 1999, essa regularização foi consequência da falta de registo dessas operações na Contabilidade do Tesouro só ter sido detectada em Julho de 2000, sensivelmente um ano após a constituição dos factos que geraram o fluxo financeiro.
- ◆ Além da referida omissão verificaram-se outras, também só regularizadas na mesma altura, faltando designadamente registar os referidos fundos como afectos à conta de depósitos diversos; tal lap-

so não foi impeditivo da saída de onze milhões de contos daquela conta em Outubro de 1999 quando, por omissão, o valor entregue ainda não tinha sido contabilizado como previamente entrado.

- ◆ Esta situação é um exemplo sintomático:
 - ◆ do desfasamento temporal não admissível entre o fluxo económico e o fluxo financeiro, evidenciando o atraso da contabilidade nas conciliações bancárias e a intempetividade do controlo;
 - ◆ da inadequação de procedimentos relativos a pagamentos por Operações Específicas do Tesouro, designadamente, do procedimento de autorização da saída de fundos afectos a uma conta de âmbito genérico pela suficiência do seu saldo (neste caso, a conta de depósitos diversos), resultando evidente que a falta de discriminação do mesmo, por operação específica, permite saídas sem que previamente se registem as correspondentes entradas.

CONTA DE “OUTROS VALORES A REGULARIZAR”

- ◆ O controlo sobre a movimentação registada nesta conta também se revelou insuficiente porque intempetivo quanto à detecção e regularização dos factos seguintes:
 - ◆ o respectivo extracto só deixou de apresentar saldo devedor (registado desde 4 de Novembro) após o lançamento de operações de regularização já na fase de encerramento da contabilidade (no segundo semestre de 2000);
 - ◆ à semelhança de parte significativa das contas de terceiros não foi possível obter a composição do saldo credor final, no valor de 158.349.327\$00, por operação;
 - ◆ verificou-se, para uma saída de fundos afectos a esta conta, que a correspondente entrada foi contabilizada noutra conta de valores a regularizar, devido ao encerramento da contabilidade depender da urgente regularização das contas bancárias; se o controlo da conta tivesse sido exercido de forma tempestiva, a consequente rectificação (a ter existido lapso) teria alterado o valor

do saldo final da conta, o que não foi possível por já se encontrar encerrada a contabilidade de 1999, pelo que a correcção só pode ser efectuada na contabilidade do ano seguinte.

CONTAS RELATIVAS AO CIRCUITO DAS AUTARQUIAS

- ◆ As divergências entre saldos de encerramento de 1998 e saldos de abertura de 1999, em rubricas de contas das Autarquias, e os saldos devedores da maior parte das rubricas destinadas ao registo do Imposto sobre Veículos foram consequência da falta de informação necessária para proceder à correcta imputação dos valores movimentados nas contas das Autarquias pelas respectivas rubricas; como consequência destes factos, as rubricas discriminativas das contas afectas às Autarquias foram eliminadas a partir de 2000, por não reflectirem a realidade contabilística nem permitirem efectuar qualquer tipo de controlo.

“RECURSOS PRÓPRIOS DA COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS”

- ◆ A Direcção-Geral do Tesouro continua a elaborar, à margem dos registos contabilísticos, um extracto desta conta, destinado ao respectivo titular, com diferenças substanciais em relação ao respectivo extracto contabilístico. Durante o ano de 1999 a diferença entre o extracto extra contabilístico e o extracto contabilístico diminuiu de 2.467.238 contos para 281.685 contos. Apesar de ter sido reduzida, a divergência continua a revelar a existência de valores registados num dos documentos não reflectidos no outro e vice-versa, questionando-se portanto a adequação dos documentos existentes à sua função.

CONTAS DE ADIANTAMENTOS NOS TERMOS DO DL N.º 332/90 E DO DL N.º 191/99

- ◆ Nestas contas foram registados adiantamentos de fundos no valor de 62.695.665.544\$00, operações activas que vieram a ser integralmente regularizadas pela posterior afectação do valor das despesas orçamentais cuja utilização tinha sido antecipada

- ◆ Verificou-se que continua por regularizar o saldo credor originado em 1998 na conta “Antecipação de receitas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/90; não tendo sido objecto de reposição, conforme recomendação do Tribunal de Contas;
- ◆ Nesta conta foram registados dois adiantamentos efectuados após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 191/99, por que:
 - ◆ à data da realização dos adiantamentos ainda não tinha sido criada a conta de antecipação de fundos nos termos daquele diploma;
 - ◆ o disposto no n.º 1 do artigo 50º do referido Decreto-Lei previa a manutenção do regime anterior enquanto não estivessem criados os dispositivos legais e administrativos necessários à aplicação do mesmo diploma.

“FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO TRIBUTÁRIO”

- ◆ O procedimento utilizado para registar a cobrança de 1998 atribuída ao Fundo de Estabilização Tributário, consistiu na dedução das receitas consignadas (de valor superior a 4,3 milhões de contos) à cobrança inscrita na tabela da Direcção-Geral do Tesouro e consequente transferência para a conta relativa ao referido fundo autónomo.
- ◆ Para 1999, as receitas consignadas ao Fundo (mais de 5,3 milhões de contos) e também abatidas à cobrança inscrita na tabela da Direcção-Geral do Tesouro, foram transferidas para a conta de “*Restituição de Receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 113/95-DGT*”, tendo o respectivo valor só sido registado na conta do Tesouro afectada ao Fundo em Junho de 2000.
- ◆ Os processos de contabilização através de deduções às receitas orçamentais infringem o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), que o Tribunal considera como uma lei reforçada, entendendo serem ilegais as disposições e os procedimentos que sejam contrários ao estipulado nesse diploma, como tem sido referido nos sucessivos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado.

- ◆ A dedução efectuada à receita cobrada de 1999 também não cumpriu o disposto no próprio Decreto-Lei n.º 113/95, porque para esse efeito os valores consignados deveriam ter sido registados autonomamente como restituições e não abatidos à receita cobrada; por outro lado, o tratamento de receitas consignadas como restituições também seria irregular por não se tratar de restituir cobranças indevidas mas de afectar parte da cobrança a uma finalidade específica.

“RECEITAS COBRADAS ATRAVÉS DOS TRIBUNAIS TRIBUTÁRIOS DE 1.ª INSTÂNCIA” E “EXECUÇÕES FISCAIS”

- ◆ A análise à documentação de suporte da movimentação registada nestas contas permitiu concluir que a diminuição dos saldos finais destas contas face a 1998, não ficou a dever-se à alteração dos procedimentos genéricos de registo e controlo que caracterizam as contas de terceiros na Contabilidade do Tesouro nem à alteração dos procedimentos específicos adoptados para estas contas receptoras de cobranças coercivas.
- ◆ Os procedimentos de registo e controlo nestas contas estão dependentes da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação tornando o processamento administrativo moroso e falível.
- ◆ As saídas da conta de “Execuções Fiscais” referem-se a pagamentos por cheque ou por transferência bancária para diversas entidades, sendo os chefes de Repartição de Finanças alguns dos destinatários mais comuns, os quais por sua vez procedem à reafecção dessas verbas, acontecendo com frequência, dada a natureza dos depósitos, a sua conversão em Receita do Estado ou o seu retorno a contas de terceiros.
- ◆ Verifica-se assim que a Direcção-Geral do Tesouro emite cheques a favor de entidades diferentes das destinatárias das verbas a reembolsar, prática que pode implicar posteriores entregas, através de cheques emitidos sobre contas não integradas no Sistema de Meios de Pagamento do Tesouro. Para além de irregular face ao disposto no Regime da Tesouraria do Estado, esta situação intro-

duz riscos acrescidos na movimentação de fundos públicos, pela falta de controlo inerente às condições em que se desenvolvem todas as fases deste procedimento.

“DEPÓSITOS DIVERSOS” E “DEPÓSITOS DE DIVERSAS PROVENIÊNCIAS”

- ◆ Apesar de nestas contas de âmbito genérico se ter verificado um decréscimo nos saldos finais, face a 1998, devido à regularização de movimentos efectuados em anos anteriores, foram ainda registadas operações de natureza diversa, através de procedimentos que têm vindo a ser criticados por manifesta insuficiência de controlo.
- ◆ Para obviar esta situação, a Direcção de Contabilidade e Controlo providenciou no sentido de, durante o exercício de 2000, não serem efectuados na conta de “Depósitos Diversos” quaisquer movimentos, com o objectivo de analisar, afectar e, se possível, regularizar os montantes que permaneciam em saldo. No decurso desta acção já foram identificados cerca de 9 milhões de contos que representam 40% do saldo final de 1999.

RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta os resultados da análise realizada às contas seleccionadas na Contabilidade do Tesouro e sem prejuízo das recomendações de carácter genérico previamente efectuadas, o Tribunal de Contas entende ainda formular ou reiterar as seguintes recomendações:

- ◆ definição de circuitos de informação que assegurem as condições indispensáveis ao exercício eficaz do controlo (interno e externo) das operações registadas durante todas as fases de processamento desse registo e não apenas após o respectivo encerramento, ou seja, só para a versão final da contabilidade;
- ◆ elaboração de reconciliações periódicas entre extractos contabilísticos e extractos bancários, incluindo os produzidos pela Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, devendo neste último caso ser enviados

aos titulares das contas extractos bancários conciliados, o que não é possível sem um controlo efectivo sobre a respectiva movimentação;

- ◆ registo unitário das operações ou de um código específico que as identifique;
- ◆ a regularização dos saldos das contas cujas regras de movimentação não permitem a existência ou a manutenção indeterminada de saldos;
- ◆ a instituição de procedimentos para registo e controlo que possibilitem a discriminação permanente dos valores que constituem os saldos das contas, por operação específica ou por beneficiário.

RELATÓRIO DE AUDITORIA 28/2001

AUDITORIA / CLÍNICA PRIVADA / PESSOAL MÉDICO / DEFICIÊNCIAS CONTABILÍSTICAS /

O Conselheiro Relator
Lia Olema Correia

21.06.2001

ASSUNTO:

AUDITORIA TEMÁTICA AO EXERCÍCIO DE CLÍNICA PRIVADA

CONCLUSÕES GERAIS

Do trabalho desenvolvido nos Hospitais auditados na área objecto de análise, conclui-se o seguinte:

1.1.1 Hospital São João - Porto

No Hospital de São João – Porto, não foi autorizado qualquer pedido para o exercício de clínica privada no âmbito do Regulamento do Exercício de Clínica Privada (RECP), aprovado pelo Despacho n.º 14/90, de 11 de Junho. No entanto, foi constatada a existência de actividade de clínica privada (13 médicos efectuavam cirurgias privadas, dos quais 9 realizavam também consultas privadas) numa unidade funcional do HSJ, denominada Centro de Cirurgia Torácica (CCT), exercida com base no Regulamento Interno desse Centro, publicado no DR, IIª Série, de 4 de Outubro de 1988 (cfr. ponto 2.1 do Cap. IV do presente Relatório).

A possibilidade de os médicos afectos ao CCT exercerem clínica privada no próprio Centro encontrava-se prevista na Portaria que o criou - Portaria n.º 268/88, de 3 de Maio, e no seu Regulamento Interno, não tendo o legislador subordinado o exercício dessa actividade à celebração de Protocolos (cfr. ponto 2.1.1 do Cap. IV do presente Relatório).

No entanto, a partir de Julho de 1990, com a publicação do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, e do Despacho n.º 14/90, de 11 de Junho, deveria o Conselho de Administração do HSJ ter tomado medidas no sentido de adequar o exercício de clínica privada no CCT ao novo quadro legal, o que não se verificou (cfr. ponto 2.1.1 do Cap. IV do presente Relatório).

Igualmente não deu o Hospital cumprimento ao previsto no Regulamento Interno do CCT quanto à atribuição de um “mapa de pessoal” e de dotação orçamental própria, nem ajustou o regime jurídico do CCT ao Decreto-Lei n.º 374/99, de 18 de Setembro (cfr. ponto 2.1 do Cap. IV do presente Relatório).

Desde Maio de 1993 que o CCT tem vindo a cobrar, e a afectar directamente ao financiamento das suas despesas próprias, os valores provenientes das taxas moderadoras* e, no âmbito da clínica privada, a totalidade dos valores obtidos com a realização de exames complementares a doentes particulares, 25% do total cobrado por cirurgias e 5% do total obtido pelas consultas particulares, ocasionando, assim, uma perda de receita para o HSJ, com incumprimento do disposto no art.º 26º do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 11/93, de 15 de Janeiro, desrespeitando, ainda, o princípio da unicidade do orçamento do HSJ (cfr. n.º 6º da Portaria n.º 268/88, de 3 de Maio) e do princípio da plenitude (cfr. n.º 1 do art.º 3º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, art.º 14º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho) - cfr. ponto 2.1.2.2 do Cap. IV do presente Relatório.

Não existia Auditor Interno no HSJ apesar de o mesmo possuir mais de 500 camas, contrariando o disposto no n.º 2 do art.º 1º e art.º 28º do Decreto-Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro (cfr. ponto 1.2 do Cap. II do presente Relatório).

1.1.2 Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil – Porto

No Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil - Porto, foram celebrados cinco Protocolos para o exercício de clínica privada (3 ao nível de consultas e cirurgias privadas e 2 somente de consultas privadas), em conformidade com o art.º 32 do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de

* Quer provenientes de consultas, quer de meios complementares de diagnóstico e terapêutica a utentes do SNS.

Março, e com o Despacho n.º 14/90, de 11 de Junho (cfr. ponto 3.1 do Cap. IV do presente Relatório).

Os encargos com o pessoal administrativo afecto ao exercício de clínica privada (consultas) foram, até Fevereiro de 2000, suportados pelo IPOFG-Porto contrariando o disposto no n.º 19 do RECP e o acordado nos Protocolos. Contudo, a partir dessa data foi a situação regularizada, passando o encargo a ser directamente suportado pelo médico, tendo sido repostas as importâncias indevidamente pagas pelo IPO-Porto, relativamente às situações anteriores a essa data.

Em paralelo ao exercício de clínica privada protocolado (5 médicos), constatou-se existir um número elevado de médicos (71) do quadro do IPO, em regime ou não de dedicação exclusiva, a executarem intervenções cirúrgicas (depois das 16 horas), em regime de clínica privada/quartos particulares, fundamentando tal exercício no Regulamento do Regime dos Quartos Particulares, aprovado pelo Conselho de Administração do IPO, em Junho de 1994, (Ordem de Serviço n.º 9/94).

Suscitada a questão sobre a legalidade do exercício de cirurgia privada no IPO-Porto, com suporte no Regulamento de Quartos Particulares, o Conselho de Administração comunicou que, em reunião de 22 de Junho de 2000, deliberou que o exercício de clínica privada nesta Instituição passaria a ocorrer apenas no âmbito da legislação vigente. Situação esta que não foi objecto de confirmação pelo Tribunal de Contas, atendendo à data de conclusão do trabalho de campo no IPO-Porto (6 de Junho de 2000).

Não se encontrava implementada uma Contabilidade Analítica, encontrando-se, no entanto, nomeado um grupo de trabalho para a desenvolver.

Contrariando as normas geralmente aceites de controlo interno, constatou-se que os cheques eram emitidos pela Tesouraria e enviados sem os documentos de suporte para assinatura do Director e do Administrador-Delegado, e que as reconciliações bancárias eram feitas pela mesma pessoa que procedia à emissão dos cheques.

1.1.3 Hospital Pedro Hispano – Unidade Local de Saúde de Matosinhos

No Hospital Pedro Hispano - Unidade Local de Saúde, o exercício da clínica privada, efectivado por 2 médicos, cumpria os requisitos legais exigíveis para essa actividade, reunindo os médicos as condições constantes do n.º 1 do art.º 32º do Decreto-Lei n.º 73/90 e do n.º 3 do Regulamento do Exercício da Clínica Privada (RECP), aprovado pelo Despacho n.º 14/90, de 11 de Junho (Chefes de Serviço e em regime de dedicação exclusiva).

De salientar que as autorizações para o exercício de clínica privada apenas foram concedidas em Serviços (Cardiologia e Medicina Interna) onde não se verificavam listas de espera, situação esta testada no Secretariado Clínico.

O apoio administrativo não era prestado em guiché próprio nem dado fora do horário de serviço, contrariando o disposto no n.º 18 do RECP.

A receita do Hospital relativa ao exercício da clínica privada provinha apenas de consultas em regime de ambulatório.

Apesar de ter sido extinta a pessoa colectiva Hospital Pedro Hispano, como Instituição integrada no SNS (cfr. art.º 40º do Decreto-Lei n.º 207/99, de 9 de Junho), sucedendo-lhe a Unidade Local de Saúde, com uma estrutura de gestão pública de tipo empresarial, o regime de clínica privada manteve-se inalterado até à data da conclusão da fase de execução.

A contabilidade analítica implementada manifestou-se insuficiente em virtude de não serem imputados aos centros de custos os custos indirectos.

1.2 RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas conclusões que antecedem, e com vista a contribuir para a correcção dos procedimentos na área analisada, formulam-se as seguintes recomendações:

1.2.1 Hospital de São João – Porto

- ◆ O exercício da actividade de clínica privada no CCT deverá respeitar os pressupostos legalmente definidos, nomeadamente, a elaboração de requerimento para obtenção da respectiva autorização e subsequente celebração de Protocolo, conforme o estipulado no art.º 32º do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, e no Despacho n.º 14/90, de 11 de Junho.
- ◆ O órgão de gestão deverá adequar o exercício de clínica privada ao quadro legal que disciplina essa actividade (Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março e Despacho n.º 14/90, de 11 de Junho), e/ou providenciar o ajustamento do regime constante do Regulamento Interno do CCT ao diploma que redefine a estrutura funcional dos Hospitais (Decreto-Lei n.º 374/99, de 18 de Setembro).
- ◆ As receitas cobradas pelo CCT quer provenientes do sector privado quer do sector convencionado deverão ser previstas, facturadas e arrecadadas pelo HSJ (cfr. n.º 8.3 do Regulamento Interno do CCT) para efeitos de integração no orçamento e na conta do mesmo, assim como a despesa realizada deverá ser contabilizada pelo Hospital cumprindo, deste modo, o princípio da plenitude orçamental (cfr. n.º.1 do art.º 3º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, art.º 14º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho e no n.º 3.1 do Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro).
- ◆ As taxas moderadoras, provenientes de consultas e de MCDT, cobradas no CCT devem estar previstas no orçamento do HSJ e serem entregues na Tesouraria do mesmo, a fim de os Serviços Financeiros contabilizarem esta receita própria do Hospital.
- ◆ O órgão de gestão do Hospital deverá propor a nomeação de um Auditor Interno nos termos do n.º 2 do art.º 1º e art.º 28 do Decreto-Regulamentar n.º 3/88, de 22 de Janeiro.

1.2.2 Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil - Porto

- ◆ O órgão de gestão do IPO-Porto deverá autorizar o exercício de clínica privada de acordo com o estipulado no art.º 32º do Decreto-

Lei n.º 73/90, de 6 de Março, e no Despacho n.º 14/90, de 11 de Junho.

- ◆ Todas as situações irregulares de exercício de clínica privada deverão ser regularizadas.
- ◆ Deverá ser respeitado o princípio de segregação de funções relativamente à conferência do movimento de bancos e emissão de cheques.
- ◆ Os cheques enviados ao Conselho de Administração, para assinatura, devem ser sempre acompanhados dos respectivos documentos de suporte.

1.2.3 Hospital Pedro Hispano – Unidade Local de Saúde de Matosinhos

- ◆ O Órgão de Gestão do HPH-ULS deverá diligenciar pelo cumprimento do disposto no n.º 18 do RECP, aprovado pelo Despacho n.º 14/90, de 11 de Junho, relativamente ao apoio administrativo ao exercício de clínica privada.
- ◆ No âmbito da contabilidade analítica, deverão ser imputados aos Centros de Custos os custos indirectos.

CRÓNICA DE LEGISLAÇÃO

* *A Crónica de Legislação*, elaborada no *Departamento de Consultadoria e Planeamento*, inclui 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 2001, 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 54734.....445

DOC 56704.....457

DOC 57279.....445

ADJUDICAÇÃO

DOC 56054.....437

ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

DOC 49336.....449

AJUSTE DIRECTO

DOC 56054.....437

DOC 56055.....441

ALIENAÇÃO DE BENS

DOC 57030.....443

B

BANCO DE PORTUGAL

DOC 56683.....443

DOC 57097.....442

C

CADASTRO E INVENTÁRIO DOS MÓVEIS DO ESTADO

DOC 54856.....453

CALAMIDADE PÚBLICA

DOC 55457.....451

DOC 55458.....437

DOC 55459.....439

DOC 55460.....439

DOC 55461.....439

DOC 55462.....440

DOC 56163.....454

CAMPEONATO EUROPEU DE FUTEBOL DE 2004

DOC 57531.....452

CARREIRA DE INSPECÇÃO

DOC 56479.....441

CONSELHO SUPERIOR DA REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	
DOC 55638.....	440
CONTRATO DE CONCESSÃO	
DOC 57329.....	444
CORRUPÇÃO	
DOC 57580.....	438
D	
DÍVIDA PÚBLICA	
DOC 55436.....	451
DOC 56027.....	453
E	
EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS	
DOC 56055.....	441
EMPRESA PÚBLICA	
DOC 57356.....	452
ENDIVIDAMENTO	
DOC 55458.....	437
EQUIPA DE MISSÃO PARA A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO	
DOC 55318.....	451
EQUIPAMENTO INFORMÁTICO	
DOC 57030.....	443
ESTABELECIMENTOS DE ENSINO	
DOC 49336.....	449
ESTRUTURA ORGÂNICA	
DOC 55722.....	441
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	
DOC 56863.....	443
DOC 57994.....	450
EXPO 98	
DOC 57329.....	444
G	
GOVERNO	
DOC 56682.....	442
I	
INDEMNIZAÇÃO	

DOC 56053.....	452
INSPEÇÃO GERAL DA DEFESA NACIONAL	
DOC 55722.....	441
INSTITUTO PARA A CONSERVAÇÃO E EXPLORAÇÃO DA REDE RODOVIÁRIA	
DOC 55459.....	439
INSTITUTO PÚBLICO	
DOC 302545.....	462
INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA	
DOC 57356.....	452
INVESTIMENTO PÚBLICO	
DOC 57531.....	452
J	
JUIZ CONSELHEIRO	
DOC 54687.....	437
L	
LINHA DE CRÉDITO	
DOC 55460.....	439
DOC 55461.....	439
LOJA DO CIDADÃO	
DOC 55617.....	440
LOTEAMENTO URBANO	
DOC 56517.....	442
M	
MATÉRIA DE RECURSO	
DOC 302565.....	461
MEDIDAS DE EMERGÊNCIA	
DOC 56163.....	454
MOEDA ÚNICA	
DOC 57097.....	442
N	
NOTIFICAÇÃO	
DOC 302601.....	463
O	
ORÇAMENTO REGIONAL	
DOC 56704.....	457

DOC 56845.....	445
DOC 57279.....	445
DOC 57994.....	450
ORGÂNICA REGIONAL DE PLANEAMENTO	
DOC 54734.....	445

P

PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA	
DOC 56248.....	460
PONTE HINTZE RIBEIRO	
DOC 56053.....	452
PRESCRIÇÃO	
DOC 302566.....	463
DOC 302578.....	462
PRIVILÉGIOS CREDITÓRIOS	
DOC 302545.....	462
PROCEDIMENTO CONTRA-ORDENACIONAL	
DOC 302566.....	463
DOC 302601.....	463
PROCEDIMENTO CRIMINAL	
DOC 302578.....	462
PROGRAMA ANUAL DE FISCALIZAÇÃO	
DOC 56656.....	459
PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO	
DOC 56517.....	442

Q

QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III	
DOC 56687.....	443
DOC 57375.....	444

R

REAPRECIÇÃO DO PROCESSO	
DOC 302565.....	461
REGIME EXCEPCIONAL	
DOC 55459.....	439
DOC 55462.....	440
DOC 56055.....	441
REMUNERAÇÕES	
DOC 55348.....	453

S

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS	
DOC 56656.....	459
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES DO TRIBUNAL DE CONTAS	
DOC 56248.....	460
SEGURANÇA SOCIAL	
DOC 56863.....	443
SOCIEDADE PARQUE EXPO 98	
DOC 57329.....	444

T

TRATADO DE AMESTERDÃO	
DOC 56575.....	458
TRIBUNAL DE CONTAS	
DOC 54687.....	437

U

UNIÃO EUROPEIA	
DOC 56575.....	458

V

VALORES MOBILIÁRIOS	
DOC 56027.....	453
VISTO	
DOC 55458.....	437
DOC 56054.....	437

ACTOS LEGISLATIVOS

Leis

54687

Lei nº 1/01, de 04 de Janeiro

Publicada no DR IS-A, nº 3/99, de 04/01/01

Segunda alteração à Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que aprova a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada pela Lei nº 87-B/98, de 31 de Dezembro.

JUIZ CONSELHEIRO / TRIBUNAL DE CONTAS

55458

Lei nº 2-A/01, de 08 de Fevereiro

Publicada no DR IS-A, nº 3(Supl), de 08/02/01

Simplifica os mecanismos de adjudicação e de fiscalização prévia dos actos e contratos relativos às obras de reparação, construção e reconstrução de edifícios, equipamentos e infra-estruturas e das habitações de particulares que ficaram total ou parcialmente destruídos em virtude das condições climáticas desfavoráveis ocorridas no presente Inverno e exclui dos limites do endividamento municipal os empréstimos a celebrar ao abrigo da linha de crédito bonificado para a realização das respectivas obras.

CALAMIDADE PÚBLICA / ENDIVIDAMENTO / VISTO

56054

Lei nº 4-A/01, de 12 de Março

Publicada no DR IS-A, nº 60 (Suplemento), de 12/03/01

Simplifica os mecanismos de adjudicação e de fiscalização prévia dos actos e contratos relativos às obras de reparação, construção e reconstrução da rede viária, pontes, viadutos e aquedutos nacionais e municipais dos concelhos de Castelo de Paiva e de Penafiel.

ADJUDICAÇÃO / AJUSTE DIRECTO / VISTO

Lei nº 13/01, de 12 de 4 de Junho

Publicada no DR IS-A, nº 129, de 04/06/01

Transpõe para o direito interno a Convenção sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, aprovada em Paris, a 17 de Dezembro de 1997, sob a égide da OCDE.

CORRUPÇÃO

Decretos-Leis

55459

Decreto-Lei nº 38-A/2001, de 8 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, nº 33(Suplemento), de 08/02/01

Cria um regime excepcional para a execução, em regime de empreitada, das obras necessárias à reparação das estradas nacionais sob jurisdição do Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária especialmente afectadas pelas condições climatéricas adversas deste Inverno.

CALAMIDADE PÚBLICA / INSTITUTO PARA A CONSERVAÇÃO E EXPLORAÇÃO DA REDE RODOVIÁRIA (ICERR) / REGIME EXCEPCIONAL

55460

Decreto-Lei nº 38-B/2001, de 8 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, nº 33(Suplemento), de 08/02/01

Cria linhas de crédito com o objectivo de minimizar os danos ocorridos na actividade económica, nos sectores do comércio, indústria e serviços.

CALAMIDADE PÚBLICA / LINHA DE CRÉDITO

55461

Decreto-Lei nº 38-C/2001, de 8 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, nº 33(Suplemento), de 08/02/01

Cria uma linha de crédito especial para apoio à reparação dos danos causados pelas intempéries que ocorreram nos meses de Novembro e Dezembro de 2000 e Janeiro de 2001 em equipamentos e infra-estruturas municipais.

CALAMIDADE PÚBLICA / LINHA DE CRÉDITO

Decreto-Lei nº 38-D/2001, de 8 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 33(Suplemento), de 08/02/01

Simplifica os mecanismos de adjudicação dos contratos relativos às obras de construção, reparação e reconstrução de edifícios, infra-estruturas e equipamentos colectivos da administração central e local e ao realojamento das pessoas cujas habitações ficaram total ou parcialmente destruídas em virtude das condições climatéricas desfavoráveis ocorridas no presente Inverno.

CALAMIDADE PÚBLICA / REGIME EXCEPCIONAL

Decreto-Lei nº 63/01, de 19 de Fev
Publicado no DR IS-A, nº 42, de 19/02/01

Mantém em vigor um regime especial de despesas públicas para o projecto Loja do Cidadão.

LOJA DO CIDADÃO

Decreto-Lei nº 67/01, de 22 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 45, de 22/02/01

Estabelece as atribuições, competências, organização e funcionamento do Conselho Superior da Reforma do Estado e da Administração Pública.

CONSELHO SUPERIOR DA REFORMA DO ESTADO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CSREAP)

55722

Decreto-Lei nº 72/01, de 26 de Fevereiro
Publicado no DR IS-A, nº 48, de 26/02/01

Aprova a Lei Orgânica da Inspeção-Geral da Defesa Nacional.

ESTRUTURA ORGÂNICA / INSPECÇÃO GERAL DA DEFESA NACIONAL

56055

Decreto-Lei nº 84-A/01, de 12 de Março
Publicado no DR IS-A, nº 60(Suplemento), de 12/03/01

Cria um regime excepcional para a execução, em regime de empreitada, das obras necessárias à construção, reparação e reconstrução da infraestrutura e equipamentos públicos, quer da administração central, quer da administração local, destinadas a resolver problemas prementes de melhoria das acessibilidades no e para os concelhos de Castelo de Paiva e de Penafiel.

AJUSTE DIRECTO / EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS / REGIME EXCEPCIONAL

56479

Decreto-Lei nº 112/01, de 6 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 82, de 6/04/01

Estabelece o enquadramento e define a estrutura das carreiras de inspeção da Administração Pública.

CARREIRA DE INSPECÇÃO

56517

Decreto-Lei nº 115/01, de 7 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 83), de 7/04/01

Simpl

ifica os procedimentos de alteração a planos municipais de ordenamento do território e alvarás de loteamento urbano no âmbito da execução e concretização dos programas de realojamento regulados pelo Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de Junho, e pelo Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio (Programa Especial de Realojamento nas áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto), bem como dos programas de construção de habitação a custos controlados destinado a arrendamento.

LOTEAMENTO URBANO / (PER) PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO

56682

Decreto-Lei nº 116/01, de 17 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 90, de 17/04/01

Altera o Decreto-Lei nº 474-A/99, de 8 de Novembro, que aprova a Lei Orgânica do XIV Governo

GOVERNO

57097

Decreto-Lei nº 117/01, de 17 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 90, de 17/04/01

Regulamenta, em sede monetária, o período de dupla circulação fiduciária a decorrer entre 1 de Janeiro e 28 de Fevereiro de 2002.

BANCO DE PORTUGAL / MOEDA ÚNICA

56683

Decreto-Lei nº 118/01, de 17 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 90, de 17/04/01

Altera a Lei Orgânica do Banco de Portugal.

BANCO DE PORTUGAL

56687

Decreto-Lei nº 122/01, de 17 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 90, de 17/04/01

Altera o Decreto-Lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, que 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 III

56863

Decreto-Lei nº 145/01, de 26 de Abril
Publicado no DR IS-A, nº 97, de 24/04/01

Estabelece as normas de execução do orçamento da segurança social para 2001.

EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / SEGURANÇA SOCIAL

57030

Decreto-Lei nº 153/01, de 7 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 105, de 07/05/01

Estabelece regras em matéria de alienação a título gratuito de equipamento informático pelos organismos da administração central no quadro dos res-

pectivos processos de reequipamento e actualização de material informático

ALIENAÇÃO DE BENS / EQUIPAMENTO INFORMÁTICO

57329

Decreto-Lei nº 165/01, de 23 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 119, de 23/05/01

Aprova as bases da concessão intermunicipal do serviço público de gestão urbana de uma área compreendida nos limites da zona de intervenção da Exposição Mundial de Lisboa (Expo 98).

CONTRATO DE CONCESSÃO / EXPO 98 / SOCIEDADE PARQUE EXPO 98

57375

Decreto-Lei nº 168/01, de 25 de Maio
Publicado no DR IS-A, nº 97, de 25/05/01

Regula o funcionamento do Sistema Nacional de Controlo do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) e das intervenções estruturais de iniciativa comunitária relativas a Portugal, nos termos dos Regulamentos (CE) n.ºs. 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho, e 438/2001, da Comissão, de 2 de Março.

QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III (QCA III)

Decretos Legislativos Regionais

54734

Decreto Legislativo Regional n.º 1/01/A, de 13 de Janeiro
Publicado no DR IS-A, n.º 79(Suplemento), de 03/04/01

Altera a orgânica regional de planeamento.

ORGÂNICA REGIONAL DE PLANEAMENTO / AÇORES REGIÃO
AUTÓNOMA

56845

Decreto Legislativo Regional n.º 4-A/01/M, de 3 de Abril
Publicado no DR IS-A, n.º 79(Suplemento), de 03/04/01

Aprova o Orçamento da Região Autónoma da Madeira para 2001.

ORÇAMENTO REGIONAL

57279

Decreto Legislativo Regional n.º 8/01/A, de 21 de Maio
Publicado no DR IS-A, n.º 79(Suplemento), de 03/04/01

Aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2001.

AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / ORÇAMENTO REGIONAL

OUTROS ACTOS NORMATIVOS

Decretos Regulamentares

49336

Decreto Regulamentar nº 10/99, de 21 de Julho

Publicado no DR IS-B, nº 168, de 21/07/99

Regulamenta o regime de autonomia, administração e gestão aplicável aos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, aprovado pelo Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 Maio, estabelecendo as competências das estruturas de orientação educativa, bem como o regime de coordenação das mesmas estruturas.

ESTABELECIMENTOS DE ENSINO / ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO
DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

Decretos Regulamentares Regionais

57994

Decreto Regulamentar Regional nº 8/2001/A, de 4 de Julho
Publicado no DR IS-B, nº 153, de 04/07/01

Põe em execução o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para 2001

ORÇAMENTO REGIONAL / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Resoluções do Conselho de Ministros

55318

Resolução do Conselho de Ministros nº 11/01, de 7 de Fevereiro
Publicada no DR IS-B, nº 32, de 07/02/01

Cria a Equipa de Missão para a Organização e Funcionamento da Administração do Estado.

EQUIPA DE MISSÃO PARA ORGANIZAÇÃO FUNCIONAMENTO
ADMINISTRAÇÃO ESTADO

55457

Resolução do Conselho de Ministros nº 12-A/01, de 8 de Fevereiro
Publicada no DR IS-B, nº 33(2 Suplemento), de 08/02/01

Aprova medidas adicionais para acorrer aos danos e prejuízos de maior relevo causados pelas condições climáticas adversas do presente Inverno.

CALAMIDADE PÚBLICA

55436

Resolução do Conselho de Ministros nº 13/01, de 13 de Fevereiro
Publicada no DR IS-B, nº 37, de 13/02/01

Autoriza, em execução da Lei nº 30-C/2000, de 29 de Dezembro, que aprova o orçamento do Estado para 2001, a emissão de dívida pública.

DÍVIDA PÚBLICA

56053

Resolução do Conselho de Ministros nº 29-A/01, de 9 de Março
Publicada no DR IS-B, nº 58(2 Suplemento), de 09/03/01

Estabelece o procedimento de determinação e o pagamento das indemnizações aos herdeiros das vítimas da queda da ponte sobre o rio Douro em Entre os Rios e Castelo de Paiva.

INDEMNIZAÇÃO / PONTE HINTZE RIBEIRO

57356

Resolução do Conselho de Ministros nº 54/01, de 24 de Maio
Publicada no DR IS-B, nº 120 de 24/05/01

Adopta medidas tendentes ao incremento da actividade de investigação científica e desenvolvimento tecnológico nas empresas participadas e nas entidades públicas empresariais.

EMPRESA PÚBLICA / INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA

57531

Resolução do Conselho de Ministros nº 64/01, de 31 de Maio
Publicada no DR IS-B, nº 126, de 31/05/01

Altera a composição da comissão interministerial para a coordenação, acompanhamento e avaliação, a nível global, dos investimentos públicos a efectuar com infra-estruturas e equipamentos complementares e de apoio, no âmbito da realização da fase final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004, criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 115/2000, de 28 de Agosto.

CAMPEONATO EUROPEU DE FUTEBOL DE 2004 / INVESTIMENTO PÚBLICO

Portarias

54856

Portaria nº 42/01, de 19 de Janeiro

Publicada no DR IS-B, nº 16, de 18/01/01

Aprova a orientação nº 2/2000 — orientação genérica, relativa às normas de inventariação dos bens administrados e controlados pelos serviços e organismos obrigados à aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

CADASTRO E INVENTÁRIO DOS MÓVEIS DO ESTADO

55348

Portaria nº 80/01, de 8 de Fevereiro

Publicada no DR IS-B, nº 33, de 02/01

Procede à revisão anual das remunerações dos funcionários e agentes da administração central, local e regional, actualizando os índices 100 e as escalas salariais em vigor, bem como as tabelas de ajudas de custo, subsídios de refeição e de viagem e marcha e participações da ADSE.

REMUNERAÇÕES

56027

Portaria nº 190-A/01, de 9 de Março

Publicada no DR IS-B, nº 58(Suplemento), de 09/03/01

Determina que sejam acrescentados à lista anexa à Portaria nº 377-A/94, de 15 de Junho, os valores mobiliários representativos de dívida pública emitidos ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros nº 13/2001 (2ª série), de 13 de Fevereiro.

DÍVIDA PÚBLICA / VALORES MOBILIÁRIOS

Resoluções da Assembleia da República

56163

Resolução da Assembleia da República n.º 23/01, de 21 de Março
Publicada no DR IS-A, n.º 68, de 21/03/01

Medidas urgentes relativas às intempéries.

CALAMIDADE PÚBLICA / MEDIDAS DE EMERGÊNCIA

ACTOS RELATIVOS A ACTOS NORMATIVOS

Resoluções da Assembleia Legislativa Regional

56704

Resolução da Assembleia Legislativa Regional n° 8/01/A, de 17 de Abril

Publicada no DR IS-B, n° 90, de 17/04/01

Resolve aprovar o Orçamento para o ano de 2001.

AÇORES REGIÃO AUTÓNOMA / ORÇAMENTO REGIONAL

Avisos

56575

Aviso nº 34/01, de 10 de Abril

Publicado no DR IS-A, nº 85, de 10/04/01

Torna público ter o Tratado de Amsterdão, que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses tratados, assinado em 2 de Outubro de 1997, em Amsterdão, vigorado desde 1 de Maio de 1999

TRATADO DE AMESTERDÃO / UNIÃO EUROPEIA

Resoluções do Tribunal de Contas

56656

Resolução do Tribunal de Contas 8/2000, de 20 de Dezembro
Publicada no DR IIS, n.º 9, de 11/01/01

Aprovação dos programas anuais de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para o ano de 2001, não dispensando qualquer serviço ou organismo, no âmbito da jurisdição da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, de fiscalização prévia. Fixação dos seguintes 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.

Aprovação da seguinte relação de serviços ou organismos que, em 2001, serão objecto de fiscalização concomitante de despesas emergentes dos actos ou contratos que não devem ser remetidos para fiscalização prévia:

Universidade da Madeira,
Câmara Municipal de Ponta do Sol,
Câmara Municipal de São Vicente,
Secretaria Regional dos Recursos Humanos,
Secretaria Regional dos Assuntos Sociais
Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais.

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS /
PROGRAMA ANUAL DE FISCALIZAÇÃO

Pareceres do Tribunal de Contas

56248

Parecer 1-A/2001, de 19 de Março

Publicado no DR IIS, n.º 66, Suplemento, de 19/03/01

Parecer da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores do ano económico de 1998.

SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES DO TRIBUNAL DE CONTAS /
PARECER SOBRE A CONTA DA REGIÃO AUTÓNOMA

Acórdãos do Tribunal Constitucional

302565

Acórdão n.º 80/01, de 21 de Fevereiro

Publicado no DR IS-A, n.º 64, de 16/03/01

Declara inconstitucional, com força obrigatória geral, a norma que resulta das disposições conjugadas constantes dos artigos 33.º, n.º 1, 427.º, 428.º, n.º 2, e 432.º, alínea d), todos do Código de Processo Penal, quando interpretadas no sentido de que, em recurso interposto de acórdão final proferido pelo tribunal colectivo de 1.ª instância pelo arguido e para o Supremo Tribunal de Justiça, muito embora nele também se intente reapreciar a matéria de facto, aquele tribunal de recurso não pode determinar a remessa do processo ao Tribunal da Relação

MATÉRIA DE RECURSO / REAPRECIAÇÃO DO PROCESSO

Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça

302545

Jurisprudência nº 1/01, de 5 de Janeiro

Publicado no DR IS-A, nº 4, de 05/01/01

Não cabendo o Instituto do Emprego e Formação Profissional, por ser um instituto público, dentro do conceito de Estado usado no artigo 152.º do Código do Processo Especial de Recuperação da Empresa e de Falência, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 132/93, de 23 de Abril, a extinção de privilégios creditórios operada por esta disposição não abrange aqueles que garantem, por força do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 437/78, de 28 de Abril, créditos daquele Instituto.

PRIVILÉGIOS CREDITÓRIOS / INSTITUTO PÚBLICO

302578

Jurisprudência nº 5/01, de 1 de Março

Publicado no DR IS-A, nº 63, de 15/03/01

Instaurado processo criminal na vigência do Código de Processo Penal de 1987, por crimes praticados antes de 1 de Outubro de 1995, a notificação ao arguido do despacho que designa dia para julgamento, proferido nos termos dos artigos 311.º a 313.º daquele diploma, na versão originária, suspende e interrompe a prescrição do procedimento criminal, de acordo com os artigos 119.º, n.º 1, alínea b), e 120.º, n.º 1, alínea c), ambos do Código Penal de 1982, também na sua versão originária

PRESCRIÇÃO / PROCEDIMENTO CRIMINAL

Assento nº 1/01, de 8 de Março

Publicado no DR IS-A, nº 93, de 20/04/01

Como em processo penal, também em processo contra-ordenacional vale como data da apresentação da impugnação judicial a da efectivação do registo postal da remessa do respectivo requerimento à autoridade administrativa que tiver aplicado a coima - artigos 41.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, 4.º do Código de Processo Penal e 150.º, n.º 1, do Código de Processo Civil e Assento do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2000, de 7 de Fevereiro

NOTIFICAÇÃO / PROCEDIMENTO CONTRA-ORDENACIONAL

Jurisprudência nº 6/01, de 8 de Março

Publicado no DR IS-A, nº76, de 30/03/01

A regra n.º 3 do artigo 121.º do Código Penal, que estatui a verificação da prescrição do procedimento quando, descontado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo normal da prescrição, acrescido de metade, é aplicável, subsidiariamente, nos termos do artigo 32.º do regime geral das contra-ordenações (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 14 de Setembro) ao regime prescricional do procedimento contra-ordenacional

PRESCRIÇÃO / PROCEDIMENTO CONTRA-ORDENACIONAL

ARQUIVO HISTÓRICO

**O ESPAÇO DA BIBLIOTECA/CDI
DA DIRECÇÃO-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
NA INTRANET ¹**

Por: Judite Cavaleiro Paixão ²
Cristina Cardoso ³

¹ Texto desenvolvido da comunicação com o mesmo título apresentada nas 3^{as} Jornadas de Reflexão sobre Gestão da Qualidade em Bibliotecas – “Inovação e Modernização de Serviços”, organizadas pelo Centro de Documentação da Secretaria Geral do Ministério da Educação (Lisboa, 19 de Junho de 2001).

² Directora de Serviços do Departamento de Arquivo, Documentação e Informação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

³ Chefe de Divisão da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

Introdução

Em Maio de 2001, o Departamento de Arquivo, Documentação e Informação da Direcção-Geral do Tribunal de Contas foi convidado pelo Centro de Documentação da Secretaria Geral do Ministério da Educação a apresentar uma comunicação nas 3^{as} Jornadas de Reflexão sobre Gestão da Qualidade em Bibliotecas, subordinadas ao tema “Inovação e Modernização de Serviços”, que tiveram lugar no dia 19 de Junho.

Dirigindo-se estas Jornadas a um público muito específico – bibliotecas e centros de documentação especializados da Administração Pública – e constituindo uma excelente oportunidade para a partilha de experiências na área da gestão da qualidade em bibliotecas, foi com muito agrado que recebemos e aceitámos - após autorização superior - este convite.

Atendendo ao tema destas Jornadas, optámos por centrar a nossa comunicação sobre *O espaço da Biblioteca/CDI da Direcção-Geral do Tribunal de Contas na INTRANET*, experiência que, conquanto recente, tem sido extremamente positiva e com óbvios reflexos na melhoria – logo, na **qualidade** – da prestação dos nossos serviços aos utilizadores.

Sendo a INTRANET utilizada como veículo de integração do sistema de informação gerido pela Biblioteca/CDI no **sistema integrado de informação do Tribunal de Contas e Direcção-Geral**, a nossa comunicação não podia, naturalmente, ignorar este aspecto.

Muito menos poderíamos ignorar o enquadramento institucional: é que, embora esteja também aberta ao público externo, a Biblioteca/CDI destina-se fundamentalmente ao público interno - Tribunal de Contas e respectiva Direcção-Geral.

Como tal, é uma Biblioteca e Centro de Documentação especializado nas áreas das Finanças Públicas, Administração Pública, Direito Público, Economia e Gestão. Possui também um conjunto documental para apoio aos utilizadores do Arquivo Histórico.

É, então, esta comunicação – ainda que mais desenvolvida e não beneficiando dos atractivos da apresentação com recurso a meios informáticos – que publicamos neste número da Revista do Tribunal de Contas.

A instituição Tribunal de Contas

Ao Tribunal de Contas associamos, por regra, a instituição superior e independente de controlo externo das finanças públicas (ainda que até há alguns anos, muitos – especialmente os que trabalhavam na administração pública – o associassem apenas à tradicional função de “visto”) essencial ao funcionamento de qualquer regime democrático.

Muitos desconhecem, no entanto, que a função de controlo financeiro tem um já longo passado e que a instituição Tribunal de Contas – embora com designações diferentes ao longo do tempo – conta já com mais de 600 anos de história.

Ao percorremos estes mais de 6 séculos de existência, deparamo-nos com uma instituição que foi não só testemunha mas também interveniente (até pela posição de relevo que, desde sempre, ocupou na estrutura do Estado) nas etapas mais significativas da história portuguesa: primeiro, na consolidação e expansão de um Estado (especialmente com a *Casa dos Contos*, existente – ainda que de forma embrionária – desde o reinado de D. Dinis e cuja existência se prolongou por mais de 4 séculos), depois, na centralização e reforço da sua máquina administrativa (de que é símbolo maior o *Erário Régio*, criação pombalina de 1761), na implantação dos valores liberais (momento também marcante na história da instituição com a importância dada aos princípios da liberdade, transparência, igualdade perante a Lei, rigor e transparência – princípios que ainda hoje norteiam a actividade do Tribunal – e com a adopção, pela primeira vez, em 1849, da designação de *Tribunal de Contas*) e da monarquia constitucional (se na Constituição de 1822 se encontrava disposto que a conta geral da receita e despesa do Estado deveria ser aprovada pelas Cortes e depois publicada na imprensa, num contraste evidente com o secretismo que sempre rodeara as contas públicas, seria na Constituição de 1838 que pela, primeira vez, seria expressa a vontade de criar um Tribunal de Contas, o que efectivamente viria a acontecer em 1849), na implantação da República (em que o Tribunal de Contas foi substituído, primeiro, pelo *Conselho Superior da Administração Financeira do Estado* e, depois, pelo *Conselho Superior de Finanças*), no período do Estado Novo (em 1930, na sequência dum conjunto de reformas tendentes à reorganização financeira do Estado, a instituição retomou a designação de *Tribunal de Contas*), a implantação e consolidação do regime democrático (a Constituição de 1976 incluiu o Tribunal de Contas no elenco dos Tribunais, qualificando-o como órgão de soberania e abrindo

caminho para a sua independência, o que viria a concretizar-se com a Lei 86/89 e, mais recentemente, com a Lei n.º 98/97).

Os serviços de Biblioteca no Tribunal de Contas

Ao longo deste percurso, existiu sempre na instituição Tribunal de Contas a ideia de que a um bom desempenho das suas competências deveria corresponder uma organização eficiente e estruturada.

Neste contexto, foi sempre evidente a preocupação com a preservação do património documental. É certo que numa primeira fase esta preocupação se circunscreveu ao arquivo e à documentação produzida e acumulada como suporte da actividade da instituição.

Mais tarde, houve também a preocupação em adquirir e conservar documentação impressa de apoio às actividades desenvolvidas na instituição, especialmente colecções de legislação.

Mas a constituição da Biblioteca só viria a ser formalizada em 1915: o Regimento do Conselho Superior de Administração Financeira do Estado (era então esta a designação do Tribunal de Contas) de 17 de Agosto daquele ano, integrava a Biblioteca e o Arquivo na 1ª Repartição, dependente da Secretaria Geral.

Não deixa de ser interessante registarmos as referências à Biblioteca e ao exercício das funções de bibliotecário, contidas naquele diploma:

- Exercício das funções de bibliotecário - servia de arquivista e bibliotecário o primeiro ou segundo contador⁴ que para esse serviço fosse designado pelo Presidente, ouvidos os secretário-geral e o chefe da 1ª repartição.
- Funções do arquivista e bibliotecário - Colocação e conservação em boa ordem de todos os livros, papéis e documentos que dessem entrada no arquivo e na biblioteca; Apresentação dos documentos e livros que lhe fossem requisitados em forma; Escritura-

⁴ Contador é a mais antiga categoria profissional do Tribunal de Contas que remonta à Idade Média e existiu até 1999, quando foram criadas novas carreiras do corpo especial de fiscalização e controlo dos serviços de apoio do Tribunal de Contas.

ção dos inventários e catálogos de que tratam os artigos 211º, 212º, 221º, 223º e 226º; Informações para as certidões que tivessem de ser extraídas dos livros ou documentos existentes no arquivo; Requisição do que necessário fosse para arrumação do mesmo arquivo e biblioteca; O arquivista teria a seu cargo também a biblioteca, que conservaria na melhor ordem, devidamente catalogada e tanto quanto possível com as colecções iniciadas completas e sucessivamente enriquecidas.

- Condições de acesso ao arquivo e biblioteca - Somente com autorização do Presidente [do Conselho Superior de Administração Financeira do Estado] o arquivista poderia franquear o arquivo ou a biblioteca a indivíduos estranhos ao quadro do Conselho Superior e Secretaria Geral, embora funcionários públicos, qualquer que fosse a sua categoria; nenhum volume poderia sair da respectiva sala sem que ficasse requisição assinada, ou pelos menos visada, por funcionário de categoria superior à de chefe de secção.

No Decreto 18.962, de 25/10/1930, que criou o Tribunal de Contas novamente com esta designação, os serviços de arquivo e biblioteca mantêm-se juntos, na dependência da 3ª repartição da Secretaria-Geral. No decreto 22.257 de 25/2/1933, que estabelece lei orgânica do Tribunal de Contas, está já contemplado o lugar de conservador-arquivista, recrutado mediante concurso documental entre indivíduos habilitados com o curso de bibliotecário-arquivista ⁵

No Decreto-Lei n. 56/79, de 29/03, surge já a Divisão de Arquivo Geral e Biblioteca no quadro dos serviços centrais da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, directamente dependente do Director-Geral, e com as seguintes competências:

- a) O assentamento geral dos responsáveis por contas julgadas;
- b) A conservação e arrumação dos livros, papéis e documentos;
- c) A microfilmagem dos documentos;
- d) A elaboração dos respectivos inventários e catálogos;
- e) O estudo da documentação relativa aos fundos existentes, com vista à sua divulgação.

⁵ O curso de bibliotecário-arquivista – no qual colaboravam o Curso Superior de Letras, a Biblioteca Nacional e o Real Arquivo da Torre do Tombo – fora criado na sequência da reorganização dos serviços das bibliotecas e arquivos do Estado em 1887.

O lugar de chefe de divisão do Arquivo Geral e Biblioteca era provido mediante concurso documental de entre indivíduos habilitados com o curso de bibliotecário-arquivista-documentalista.⁶

Em 1989, o Arquivo Geral sai da alçada desta Divisão que passou a denominar-se Divisão de Arquivo Histórico e Biblioteca. Em 1995, esta Divisão passou a Direcção de Serviços do Arquivo Histórico e Biblioteca, Centro de Documentação e Informação.

A Biblioteca/Centro de Documentação e Informação hoje

Como podemos constatar, ao longo deste tempo, foi-se progressivamente criando uma relação entre a produção documental e os elementos informativos necessários a essa produção, relação essa que sempre se manteve inclusive ao nível orgânico.

Esta tradicional relação de proximidade entre a gestão dos arquivos e das bibliotecas (especialmente notória ao nível das estruturas da Administração Pública) decorre não só de uma formação académica e de uma carreira no funcionalismo público que durante muitos anos foram comuns mas também do facto de o sistema de gestão da informação (independentemente do seu tipo ou suporte) ser cada vez mais um sistema complexo e integrador nas suas vertentes de produção/tratamento/disponibilização.

Com a entrada em vigor do actual Regulamento de Organização e Funcionamento da Direcção-Geral do Tribunal de Contas em Maio de 2001, a Biblioteca/Centro de Documentação e Informação passou a constituir uma Divisão que, juntamente com a também na altura constituída Divisão de Arquivo, integra o Departamento de Arquivo, Documentação e Informação.

O Departamento – que integra o grupo dos Departamentos de apoio instrumental da Direcção-Geral do Tribunal de Contas - tem por missão assegurar a organização e gestão do sistema integrado de arquivos do Tribunal

⁶ O Curso Superior de Bibliotecário-Arquivista tinha sido criado na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, pelo Decreto-Lei n.º 26.026, de 7 de Novembro de 1935. Com a criação deste Curso Superior passaram as Faculdades a ser as responsáveis pela formação dos bibliotecários-arquivistas.

de Contas e respectiva Direcção-Geral e a organização e gestão da Biblioteca/Centro de Documentação e Informação, disponibilizando os recursos documentais e de informação necessários ao desenvolvimento das actividades do Tribunal de Contas e respectiva Direcção-Geral.

Quanto à Biblioteca/CDI, são as seguintes as suas **competências**:

- Promover e gerir a política de aquisição de documentação;
- Assegurar o tratamento material e intelectual da documentação/informação;
- Assegurar os serviços de atendimento e promover acções de difusão

A estrutura da Divisão reflecte, aliás, o exercício destas competências, compreendendo um Núcleo de Aquisições, um Núcleo de Tratamento Documental e um Núcleo de Difusão.

Alguns Dados Quantitativos [2000]

- Utilizadores internos
mais de 650
- Prestação de serviços aos utilizadores
14520
- Instrumentos de difusão produzidos
91
- Uma base de dados bibliográficos
mais de 16 000 registos

As tecnologias da informação na Biblioteca/CDI

A evolução das tecnologias da informação na DGTC: algumas datas

- 1987 - Os primeiros 5 PCs e impressoras
- 1988 - Início do processo de informatização da Biblioteca
- 1992 - Inauguração da rede informática do TC
- 1999 - Rede alargada do TC (interligando a Sede e as Secções Regionais dos Açores e da Madeira)

A Biblioteca/CDI iniciou o seu processo de informatização em 1988/89 com a aquisição da aplicação para o *processamento bibliográfico*, desenvolvida pela Biblioteca Nacional, com base no programa CDS-ISIS desenvolvido pela UNESCO – a PORBASE, utilizada ainda hoje na maior parte das bibliotecas portuguesas.

A opção pelos produtos PORBASE manteve-se, tendo sido adquiridos posteriormente, à medida que foram sendo disponibilizados, os módulos de *circulação e empréstimo e gestão e controlo das publicações periódicas*.

Sistemas de informação, novas tecnologias e bibliotecas

Tendo como referência a definição de L. Amaral⁷ de sistema de informação “como uma combinação de procedimentos, informação, pessoas e tecnologias da informação e das comunicações, organizadas para o alcance de objectivos de uma organização”, não podemos deixar de adoptar também para os sistemas de informação geridos pelas bibliotecas.

Inclusivamente se retirarmos àquela definição a componente, relativamente recente, das tecnologias da informação e das comunicações, não podemos negar que as bibliotecas (e os arquivos) ao lidarem com grandes quantidades de informação (restritas em épocas mais recuadas a *massas* documentais, exclusivamente em suporte papel) foram das primeiras organizações a constituir-se como sistemas de informação: os sistemas de gestão das bibliotecas - pelo menos no que toca às operações de tratamento documental - há muito que envolvem procedimentos normalizados, anteriores, portanto, ao aparecimento das novas tecnologias da informação e das comunicações.

É, no entanto, absolutamente indesmentível que, nas bibliotecas tal como noutras organizações, a utilização destas tecnologias teve reflexos extraordinários em termos do aumento da produtividade e qualidade dos sistemas.

É que se numa fase inicial, os produtos de gestão de bibliotecas proporcionados pelas novas tecnologias se limitaram a reproduzir circuitos e procedimentos previamente existentes, ou seja, se as novas tecnologias se limitaram a ser um *suporte novo* para *velhos procedimentos*, rapidamente coloca-

⁷ Citado por COELHO, J. Dias – A sociedade da informação e do conhecimento: um desafio epistemológico nos sistemas de informação. Lisboa: Faculdade de Economia da Universidade Nova. Working paper, n. 396 (Out. 2000). Disponível no URL: www.fe.unl.pt

ram novas questões ao nível do acesso, gestão, controlo e preservação da informação – afinal, as tradicionais competências das bibliotecas.

Como conciliar, por exemplo, a gestão e o controlo bibliográfico da informação disponível na WWW?

Como constata Maria Inês Cordeiro, se é certo que “as grandes alterações tecnológicas a que hoje assistimos são determinantes para quase todas as áreas de actividade (...). No caso das bibliotecas são mais do que isso, pois são alterações que afectam a natureza intrínseca do próprio objecto da sua actividade: a informação, as suas estruturas, os seus suportes, os seus modos de produção, aquisição, transmissão, arquivo e utilização.”⁸,

Estas alterações são de tal forma visíveis que hoje assistimos ao aparecimento de novas designações para as bibliotecas – *digitais*, *virtuais*, *electrónicas* ou *híbridas* (esta última, concedendo ainda algum espaço à informação tradicional em suporte papel) – claramente denunciadoras da *dependência* das novas tecnologias.

O sistema integrado de informação do Tribunal de Contas

Actualmente o Tribunal de Contas e Direcção-Geral gerem um vasto sistema de informação ou melhor, vários sistemas de informação que se pretendem evoluir no sentido de um sistema integrado de informação.

O sistema integrado de informação tem como grandes objectivos:

- Desenvolver procedimentos automatizados;
- Integrar dados e procedimentos;
- Gerir e partilhar informação pessoal, de grupo e institucional na INTRANET, na INTERNET e na EXTRANET

⁸ CORDEIRO, Maria Inês – Tecnologias, bibliotecas e arquitecturas de informação: dos sistemas aos objectos. Comunicação apresentada ao 7º Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, Porto, Maio de 2001. [Disponível em CD-ROM].

Ora, a Biblioteca/CDI e o seu próprio sistema de informação não podiam, naturalmente, alhear-se deste processo.

Muitas condições, ao nível dos meios e recursos, estavam já reunidas e havia também novos serviços aos utilizadores que pretendíamos implementar.

Os recursos da Biblioteca/CDI

A Biblioteca/CDI dispunha já de duas Bases de Dados Bibliográficos: a **Base Geral** (iniciada logo em 1988, com a introdução da PORBASE), com cerca de 16 000 registos bibliográficos, incluindo monografias, periódicos e analíticos, não só catalogados mas também indexados, permitindo, portanto, uma recuperação da informação por assuntos, factor de qualidade numa biblioteca especializada como é esta; a **Base do Fundo Documental Doutor Aguedo de Oliveira**, com os registos bibliográficos das cerca de 1100 obras doadas por este antigo Presidente do Tribunal de Contas. Todos os registos desta base estão também indexados.

Por outro lado, havia já algum tempo que, em colaboração com o Departamento de Sistemas e Tecnologias da Informação que desenvolveu a aplicação, estávamos a difundir internamente, através de correio electrónico, os sumários das publicações periódicas digitalizados.

Também a Base Bibliográfica Geral se encontrava disponível na INTRANET mas sem uma actualização periódica, o que retirava autonomia aos utilizadores internos, sempre dependentes dos serviços de atendimento da Biblioteca/CDI para a execução de qualquer consulta à Base.

Os recursos institucionais

Devemos ainda assinalar que todo o ambiente institucional nos era extremamente favorável, especialmente o elevado grau de utilização das tecnologias da informação na instituição: estavam praticamente atingidos os 100% de postos de trabalho informatizados no total da instituição, todos

estavam ligados à rede interna do Tribunal, com correio electrónico interno e externo, e destes cerca de 35% tinham acesso à INTERNET.⁹

Por último, a nível interno existia uma estrutura INTRANET já com um grau de utilização elevado mas que se pretendia desenvolver ainda mais.

A INTRANET como veículo de integração

Identificados os recursos disponíveis e a informação a disponibilizar

– **O QUÊ**

Definidos os destinatários, neste caso, utilizadores internos

– **QUEM**

Garantida a possibilidade de integração através da INTRANET, graças à colaboração do Departamento de Sistemas e Tecnologias da Informação (responsável pela gestão da INTRANET)

– **COMO**

O Departamento de Arquivo, Documentação e Informação apresentou, no ano 2000, uma proposta de criação de uma página da Biblioteca/CDI na INTRANET, na qual fosse devidamente enquadrada a informação já disponibilizada pela Biblioteca/CDI e fossem disponibilizados novos serviços aos utilizadores.

Com a criação desta página pretendia-se assegurar uma maior rapidez de acesso à informação e uma maior autonomia aos utilizadores internos, reduzir a informação em suporte papel e automatizar e normalizar alguns dos circuitos de atendimento e difusão.

No 2º trimestre de 2001, a página da Biblioteca/CDI foi disponibilizada na INTRANET.(v.d. anexo 1).

Além de informações de carácter geral relativas ao funcionamento da Biblioteca/CDI e aos serviços que presta, nela o utilizador interno pode consultar a **Base Bibliográfica Geral** (actualizada semanalmente e com as

⁹ Dados do Relatório de Actividades do Tribunal de Contas relativo a 2000 [disponível no site do Tribunal de Contas: www.tcontas.pt].

opções de pesquisa autor, título, assunto, cota, ISBN e ISSN) e a **Base do Fundo Documental Doutor Aguedo de Oliveira**.¹⁰

Pode ainda ser consultada a **Base dos Sumários de Publicações Periódicas**, onde são disponibilizados (através de um índice alfabético de títulos) os sumários das publicações periódicas digitalizados nos últimos 40 dias, o que nos permitiu substituir – com evidentes vantagens em termos de utilidade e actualidade - a produção mensal de um Boletim de Sumários de Publicações, em suporte papel. Mantivemos, no entanto, a divulgação semanal, por correio electrónico, dos sumários das publicações periódicas entradas naquele período na Biblioteca/CDI.

Também o Boletim Bibliográfico em suporte papel (de periodicidade mensal e com cerca de 11 anos de existência) foi substituído: agora os utilizadores da INTRANET podem consultar os registos bibliográficos da documentação tratada semanalmente que, além de disponíveis na Base Geral, se encontram individualizados a partir do acesso **Boletim Bibliográfico**.

Um dos novos serviços disponibilizados pela INTRANET com maior utilização foi o da possibilidade de os utilizadores fazerem, em suporte electrónico os seus pedidos de legislação aos serviços de atendimento da Biblioteca/CDI.¹¹

Para o efeito, foi criado um formulário em suporte electrónico que cada utilizador preenche no seu posto de trabalho e que é automaticamente remetido, por correio electrónico, para os serviços de atendimento de legislação.(v.d. anexo 2).

Estes pedidos são numerados automática e sequencialmente pelo próprio sistema, tendo sido criada uma mensagem-tipo que informa o utilizador de

¹⁰ À data da apresentação desta comunicação, esta Base ainda não estava disponível na INTRANET, esperando-se para breve a sua exportação.

¹¹ Numa instituição como o Tribunal de Contas, a informação legislativa é de grande importância e muito utilizada.

O volume de pedidos desta informação aos serviços de atendimento da Biblioteca/CDI é de tal forma expressivo (entre 14 e 31 de Maio de 2001, foram registados 593 pedidos por esta nova via) que, em meados de Julho de 2001, criámos um sector especializado na satisfação deste tipo de pedidos, individualizando-os do atendimento geral.

Além da utilização de fontes em suporte papel, os técnicos que prestam este atendimento dispõem de documentação em suporte electrónico e acessos a Bases de Dados de legislação nacionais e internacionais.

que o seu pedido chegou ao destinatário, bem como o n.º que lhe foi atribuído.

Este sistema trouxe grandes vantagens para os utilizadores (que de forma autónoma e sem constrangimentos de horários podem efectuar os seus pedidos) e para os serviços de atendimento (que passaram a gerir melhor este tipo de respostas, fazendo uma triagem e identificando de imediato as fontes a utilizar para a sua satisfação).

Utilizando um sistema semelhante, foi também criado um espaço em que os utilizadores podem sugerir aquisições de documentação/informação que repute de interesse para a Biblioteca/CDI: foi criado um formulário em suporte electrónico que, depois de preenchido pelo utilizador no posto de trabalho, é remetido para o sector da Biblioteca/CDI responsável pela gestão das aquisições a fim de, caso se justifique, ser iniciado o processo de aquisição. (v. d. anexo 3)

Também já estão criados dois novos espaços na página da Biblioteca/CDI na INTRANET, um para a inclusão de links a outros sites com interesse (Bibliotecas, serviços ou instituições, documentação em-linha, etc.) e outro para a inclusão de novidades (onde pretendemos vir a disponibilizar informação sobre a documentação adquirida em suporte papel ou electrónico e outras informações de interesse).

Com a disponibilização da página da Biblioteca/CDI na INTRANET, cremos ter criado um espaço privilegiado para a divulgação e difusão de informação útil para todos quantos prestam funções no Tribunal de Contas e respectiva Direcção-Geral.

É nossa intenção – no âmbito das novas competências dos bibliotecários – desenvolvermos e animarmos cada vez mais este espaço, disponibilizando de forma eficaz a informação disponível na Biblioteca/CDI mas também a informação que lhe é exterior.

Quem já procurou qualquer tipo de informação na INTERNET sabe como pode ser frustrante a enorme quantidade de informação disponível: uma das novas competências dos bibliotecários - habituados há muito a identificar a qualidade das fontes e a utilizar métodos de pesquisa que assegurem a pertinência da informação – é exactamente a de “filtrar”, seleccionar e integrar as fontes ou até mesmo validar a informação disponibilizada.

A participação activa dos profissionais da informação (sejam eles, bibliotecários, arquivistas ou até informáticos – afinal, não é a informação o objecto da nossa actividade?) na construção e desenvolvimento destes novos sistemas de informação é, dentro das áreas respectivas de competências e do espírito da interdisciplinaridade, da maior importância e pertinência.

Afinal, não é o conhecimento gerado a partir da partilha da informação?

Por último, e apesar do forte apelo que todos certamente sentimos por parte das novas tecnologias da informação e das comunicações, gostaríamos de terminar com um apontamento que, pensamos, será um bom ponto de partida para uma reflexão:

“A sociedade da informação e do conhecimento é um processo de transformação da sociedade, horizontal nos sectores de incidência, multifacetado na sua forma de representação, com vertentes políticas, sociais e organizacionais, em que a componente tecnológica tem uma função catalisadora mas não desempenha o papel principal, que está reservado aos cidadãos e às organizações.”¹²

¹² COELHO, J. Dias – Op. cit.

Anexo 1

Écran inicial da página da Biblioteca/CDI na INTRANET



Biblioteca - Centro Doc. Inf



REGULAMENTO

Consulta às Bases de Dados Internas

- [Base Bibliográfica Geral](#)
- [Fundo documental Doutor Aquedo de Oliveira](#)
- [Sumários de Publicações Periódicas](#)
- [Boletim Bibliográfico do mês de Outubro](#)

Consulta às Bases de Dados Externas

Atendimento

- Referência
- Leitura Presencial
- Empréstimo Interno
- Empréstimo interbibliotecas
- Legislação
- Reprodução

Faça os seus pedidos por email

Difusão

Sugestões de Aquisições para a Biblioteca/CDI

A **Biblioteca/Centro de Documentação e Informação** tem como missão disponibilizar os recursos documentais e de informação necessários ao desenvolvimento das actividades do Tribunal de Contas e respectiva Direcção-Geral.

Para tal, compete-lhe:

- Promover e gerir a política de aquisição de documentação, que inclui ainda as acções de permuta e oferta de publicações do Tribunal de Contas;
- Assegurar o tratamento material e intelectual da documentação/informação;
- Assegurar os serviços de atendimento e promover acções de difusão.

A Biblioteca/CDI é de **livre acesso** sendo **especializada** nas áreas de:

- Finanças Públicas;
- Administração Pública;
- Direito Público;
- Economia;
- Gestão

Horário de funcionamento: 2ª a 6ª, das 9h15m às 17h00m

Telefones: Ext. 5236, 5561 e 5562

E-mail Interno: dadi.atendimento

[Links com interesse](#)

[Novidades](#)

Anexo 2
Formulário dos pedidos de legislação pela INTRANET



Biblioteca Centro Doc. Inf.

Pedidos de reprodução de Diário da República, Diário da Assembleia da República ou Jornal Oficial das Comunidades Europeias

Para os seus pedidos de reprodução de **Diário da República, Diário da Assembleia da República ou Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, pode utilizar est formulário electrónico,

Os dados do formulário serão enviados para os nossos serviços de atendimento que o contactarão, por correio electrónico ou telefone, quando tiverem uma resposta ou para esclarecimento de qualquer dúvida.

(Se tiver dúvidas sobre o que indicar em cada campo, päre o cursor do rato sobre esse campo por alguns segundos para ver uma pequena ajuda)

Funcionário

Descrição do Pedido

Diploma/Documento
(tipo e número)

Entidade Emissora
(MF, MS, etc.)

Data de Publicação

Publicado em
(D.R., DAR, JOCE)
Série

Registar Pedido

Anexo 3

Formulário de sugestão de aquisições de documentação pela INTRANET



Biblioteca Centro Doc. Inf.

Sugestões de Aquisições para a Biblioteca / CDI

Uma das competências da Biblioteca/CDI é a da promoção e gestão da política de aquisição de documentação.

Agradecemos qualquer sugestão de aquisição de documentação que nos queira fazer e que nos permita actualizar e enriquecer o fundo documental da Biblioteca/CDI.

Se o desejar fazer, preencha, por favor, o formulário que se segue com os seus dados de contacto e a sua sugestão de aquisição de obra, ou assinatura de revista e prima o botão ENVIAR. O formulário será enviado para os nossos serviços de aquisição e, uma vez, ponderada a possibilidade da sua aquisição, sujeita a aprovação superior.

Os proponentes serão posteriormente notificados, que o contactarão, por correio electrónico ou telefone, quando a obra se encontrar disponível para consulta ou empréstimo na Sala de Leitura.

Lembramos que a aquisição de documentação para afectação a gabinetes ou departamentos, mantém o procedimento habitual, ou seja, deverá ser elaborada uma requisição, assinada pelo responsável de cada serviço proponente, e entregue no Secretariado da Biblioteca/CDI.

(Se tiver dúvidas sobre o que indicar em cada campo, passe o cursor do rato sobre esse campo por alguns segundos para ver uma pequena ajuda)

Funcionário

Descrição da Proposta

Autor(es)

Título

N.º Edição

Local, Editor e
Data

ISBN / ISSN

Preço / Moeda

Fonte de
informação

Interesse que
motivou
esta proposta

Registar Pedido

NOTÍCIAS

RELAÇÕES COMUNITÁRIAS E INTERNACIONAIS

JAN/JUN. 2001

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 2001, com a participação do Tribunal de Contas português, auditorias em diversos domínios de acordo com o n.º 3 do art.º 248.º do Tratado UE, as quais foram acompanhadas pela *UAT II* do *Departamento de Auditoria III*.

1.2 Reunião do Grupo de Trabalho relativo à cooperação com os Países candidatos à adesão à União Europeia

Realizou-se em Lisboa, no dia 26 de Janeiro, uma reunião do Grupo de Trabalho relativo à cooperação com os países candidatos à adesão à União Europeia, constituído na reunião do Comité de Contacto dos Presidente das ISC da União Europeia, realizada no Luxemburgo, nos dias 20 e 21 de Outubro de 1998, sobre a presidência do *NAO – National Audit Office* do Reino Unido.

1.3 1ª Reunião dos Agentes de Ligação

O Tribunal de Contas português participou no Luxemburgo, nos dias 3 e 4 de Maio, na 1.ª Reunião dos Agentes de Ligação, estando prevista uma 2.ª Reunião a realizar em Roma, nos dias 24 e 25 de Setembro de 2001.

Esta reunião teve como principais objectivos a análise e discussão dos seguintes assuntos:

- Manual de Auditoria do TCE - versão revista;
- Estudo comparativo sobre os fundos estruturais;
- Revisão do Regulamento Financeiro;
- Cooperação com os Países candidatos à adesão à União Europeia;
- Tratado de Nice;
- Preparação da próxima Reunião do Comité de Contacto dos Presidente das ISC da União Europeia;
- Acompanhamento das implicações práticas da noção do controlo efectuado pelo TCE *em colaboração* com as ICN;
- Acompanhamento pelo TCE dos relatórios das ISC da União Europeia;
- Programa Comunitário IDA-TESTA.

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 1.º semestre de 2001, as seguintes acções:

2.1 RELAÇÕES BILATERAIS E COOPERAÇÃO

2.1.1 Estágio no Tribunal de Contas de funcionários do Tribunal de Contas de Cabo Verde

No âmbito da cooperação com as Instituições congéneres dos Países de língua portuguesa, 2 técnicos do Tribunal de Contas de Cabo Verde efectuaram, de 26 de Março a 6 de Abril, um estágio no Tribunal de Contas na área preventiva, designadamente controlo concomitante.

2.1.2 Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da Noruega

Uma Delegação do Tribunal de Contas da Noruega visitou o Tribunal de Contas português nos dias 2 e 3 de Abril, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.1.3 Cooperação com o Tribunal de Contas da Suécia e o Tribunal Administrativo de Moçambique

Realizou-se no Tribunal de Contas, nos dias 23 e 24 de Abril, uma reunião do Comité Directivo do Projecto *Pro-Audit* (desenvolvimento do Tribunal Administrativo de Moçambique), com o objectivo de ser feito o ponto da situação relativamente ao desenvolvimento do referido Projecto.

2.1.4 Seminário sobre as relações das ISC com os “media”

O Tribunal de Contas português participou nos dias 25 a 27 de Abril, em Gotawice, Polónia, no Seminário *sobre as relações das ISC com os “media”*, organizado pelo Tribunal de Contas da Polónia.

2.1.5 Conferência Internacional sobre a Prevenção e Repressão das Fraudes Comunitárias

O Presidente do Tribunal de Contas participou em Roma, nos dias 24 a 26 de Maio na Conferência Internacional sobre a Prevenção e Repressão das Fraudes Comunitárias no âmbito do Projecto Grotius, com financiamento da Comunidade Europeia, organizada pelo Tribunal de Contas de Itália.

Os temas abordados e discutidos foram:

- Dano público da fraude e da irregularidade comunitária, e corrupção dos funcionários públicos;
- O Ministério Público Europeu;

- O papel da OLAF na prevenção, na verificação e na repressão da fraude;
- Acção de prevenção e controlo. Experiências das ISC da Alemanha, Portugal, Reino Unido e Espanha.

O Presidente do Tribunal de Contas proferiu uma intervenção relativa ao tema *Acção de prevenção e controlo. Experiências das ISC da Alemanha, Portugal, Reino Unido e Espanha.*

2.1.6 Visita ao Tribunal de Contas de uma Delegação do Tribunal de Contas da República da Eslováquia

Uma Delegação do Tribunal de Contas da República da Eslováquia visitou o Tribunal de Contas português nos dias 22 a 29 de Junho, com o objectivo de conhecer a organização, o funcionamento e a actividade do nosso Tribunal.

2.1.7 Visita ao Tribunal de Contas de Deputados da Comissão do Plano e do Orçamento da Assembleia da República de Moçambique

A solicitação dos Deputados da *Comissão do Plano e do Orçamento* da Assembleia da República de Moçambique, uma Delegação desta *Comissão* visitou o Tribunal de Contas no dia 26 de Junho, durante a qual foi feita uma exposição sobre o Tribunal de Contas português, a que se seguiu uma sessão de perguntas e respostas.

2.2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

2.2.1 Preparação das Jornadas EUROSAI Madeira

No âmbito da preparação das Jornadas EUROSAI Madeira, que se realizaram no Funchal nos dias 31 de Maio a 1 de Junho, o Tribunal de Contas realizou uma reunião preparatória no Funchal, no dia 2 de Fevereiro.

A esta reunião seguiu-se uma outra realizada em Lisboa no dia 17 de Abril, na qual participaram os relatores e os moderadores.

2.2.2 Comité de Formação da EUROSAI

Organizado pelo Tribunal de Contas polaco, o Tribunal de Contas português, participou em Gotawice, Polónia, nos dias 20 e 21 de Fevereiro, no Seminário promovido pelo Comité de Formação da EUROSAI, subordinado ao Tema *Use of it in Auditing*.

A este Seminário seguiram-se 2 reuniões realizadas no dia 21 de Março, em Bona e nos dias 21 e 22 de Junho, em Paris.

De salientar que o Comité de Formação da EUROSAI foi formalmente constituído na XXII reunião do Conselho Directivo da EURSOAI, realizada em Madrid, no dia 16 de Fevereiro de 2000, e na qual o Tribunal de Contas foi eleito como membro efectivo do referido Comité.

2.2.3 3.ª Reunião do Grupo de Trabalho da INTOSAI sobre a independência das ISC

O Presidente e o Director-Geral do Tribunal de Contas participaram em Viena, no dia 12 de Março, na 3.ª Reunião do Grupo de Trabalho (*Task force*) da INTOSAI sobre a independência das ISC.

Esta reunião tinha como objectivo a aprovação do Relatório final a apresentar ao Conselho Directivo da INTOSAI, que por sua vez, o apresentará ao próximo Congresso da INTOSAI, a realizar em Seoul, nos dias 21 a 27 de Outubro de 2001.

A constituição deste Grupo de Trabalho pelo Conselho Directivo da INTOSAI teve em vista o acompanhamento deste importante aspecto da vida das ISC, ao nível mundial, integrando o Tribunal de Contas este Grupo de Trabalho em representação da EUROSAI.

2.2.4 XXIII Reunião do Conselho Directivo da EUROSAI

Uma Delegação do Tribunal de Contas português, chefiada pelo Conselheiro Presidente, participou em Lubliana, Eslovénia, no dia 29 de Março, na XXIII 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;
- Prestação de contas, com o relatório financeiro, pelo Secretário-Geral, e relatórios dos Auditores;
- Pedido de adesão à *EUROSAI* apresentado pela ISC do Azerbaijão;
- Preparação do V Congresso da *EUROSAI*;
- Informação sobre a organização de um Seminário preparatório do V Congresso;
- Informação sobre as *Jornadas EUROSAI Madeira*;
- Co-financiamento pelo orçamento da *EUROSAI* das *Jornadas da Madeira* e do *Seminário da Polónia*;
- Relatório das actividades do *Comité de Formação da EUROSAI* e proposta de resolução;
- Relatório das actividades do *Grupo de Trabalho sobre o controlo ambiental*;
- Resultados das respostas ao questionário sobre as relações ISC/Universidades;
- Representação de ISC da *EUROSAI* no Conselho Directivo da *INTOSAI*.

Desta reunião há a destacar a aprovação, por unanimidade, de uma deliberação, sob proposta do Presidente da *EUROSAI*, propondo a candidatura do Tribunal de Contas de Portugal ao Conselho Directivo da *INTOSAI*, para um segundo mandato de 6 anos.

Recorda-se 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* (a realizar em Seoul, de 21 a 27 de Outubro de 2001).

2.2.5 EUROSAI – Seminário sobre Auditoria informática no âmbito da execução do Orçamento de Estado

Organizada pelo Tribunal de Contas da polónia, o Tribunal de Contas português participou no dia 8 de Maio, em Varsóvia, numa reunião preparatória do Seminário *EUROSAI sobre auditoria informática no âmbito da execução do Orçamento de Estado*, estando prevista a realização de uma segunda reunião no dia 6 de Setembro de 2001.

2.2.6 EUROSAI – 1.º Seminário sobre Auditoria Ambiental

Organizado pelo Tribunal de Contas da Noruega, realizou-se em Oslo, de 14 a 16 de Maio, sob a iniciativa da EUROSAI, o 1.º Seminário sobre Auditoria Ambiental, no qual o Tribunal de Contas se fez representar.

Os trabalhos deste Seminário desenvolveram-se em três blocos temáticos subordinados aos temas:

- Bloco Temático I – *Quais os problemas ambientais que deverão ser auditados pelas ISC e que critérios comuns a utilizar;*
- Bloco Temático II – *Seleccção do âmbito da auditoria e método de fiscalização;*
- Bloco Temático III – *Definição de critérios de auditoria quando se auditam Convenções Internacionais.*

2.2.7 Reunião anual das Instituições Superiores de Controlo Financeiro dos Países da NATO

O Tribunal de Contas participou, no dia 15 de Maio, em Bruxelas, na reunião anual das Instituições Superiores de Controlo Financeiro dos Países da NATO, a qual teve como objectivo a

discussão do *Relatório de Actividades* do IBA – *International Board of Auditors for NATO* relativo ao ano de 2000.

2.2.8 Reunião da Comissão da Dívida Pública da INTOSAI

O Tribunal de Contas português participou, nos dias 24 e 25 de Maio, em Toronto, na Reunião da Comissão da Dívida Pública da INTOSAI.

2.2.9 Jornadas EUROSAI Madeira

Realizaram-se no Funchal, nos dias 31 de Maio a 1 de Junho, organizado pelo Tribunal de Contas português, as *Jornadas EUROSAI Madeira* subornidadas ao tema geral *As relações entre os diferentes níveis de controlo dos fundos públicos (comunitário, nacional, estadual ou regional e local)*.

No âmbito do tema geral foram previstos vários sub-temas:

- 1.º subtema - *A organização do Estado e os seus reflexos ao nível da organização do controlo;*
- 2.º subtema - *A coordenação funcional entre as diferentes instituições de controlo externo;*
- 3.º subtema - *A interdependência dos orçamentos (comunitário, regional e local) e as suas implicações ao nível do controlo externo;*
- 4.º subtema - *O controlo da administração regional e local pelas diferentes Instituições de controlo externo.*

De notar que a realização destas *Jornadas* foi aprovada na XXII Reunião do Conselho Directivo da *EUROSAI – European Organisation of Supreme Audit Institutions*, realizada em Madrid, no dia 16 de Fevereiro de 2000, sob proposta do presidente da *EUROSAI*.

Estas *Jornadas* contaram com a presença de 26 ISC membros da *EUROSAI*, de 16 IRC membros da *EURORAI*, e do Tribunal de Contas Europeu.

Participou ainda como observador o Presidente da ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil.

2.2.10 Reunião anual da F-16 SAI Conference

Decorreu no dia 15 de Junho, em Bruxelas, a reunião anual do Órgão de Fiscalização (Conference) do F-16 MNFP – Multinational Fighter Program relativo a actividades de assistência e desenvolvimento pós produção do F-16, na qual o Tribunal de Contas participou pela primeira vez, na sequência de deliberação do Plenário da 2.ª Secção, realizado em Sessão 30 de Novembro de 2000.

O F-16 MNFP é composto por um órgão de direcção (Steering Committee), um secretariado geral (com sede no Estado Maior da Força Aérea da Bélgica) e um órgão de fiscalização, designado *F-16 SAI Conference*, composto pelas SAIs dos Estados Unidos da América, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega e Portugal.

Da matéria tratada salienta-se a proposta, apresentada pela presidência, de uma nova auditoria ao *F-16 Multinational Fighter Program*.

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.

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

[14919]

336.1 PORxLeg 1

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.

Legislação de finanças públicas I / compil. Eduardo Paz Ferreira, Alexandra Pessanha. - Lisboa : Quid Juris, 1999. - 799 p. ; 25 cm
ISBN 972-724-073-9

Finanças Públicas / Auditoria Interna / Auditoria Externa / Orçamento do Estado / Contabilidade Pública / Tribunal de Contas / Legislação / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.1

[15269]

PP 83

RABAHY, Wilson Abrahão

A lei de responsabilidade fiscal como uma das medidas de controle da gestão pública : necessária no momento, mas será suficiente? / Wilson Abrahão Rabahy

In: Tribunal em revista. - São Paulo : Tribunal de Contas do Município de São Paulo. - A. 2, nº7 (Set. 2000) ; p. 39-48

Política Fiscal / Finanças Públicas / Gestão Pública / Controlo Financeiro / Legislação / Brasil / 2446 Fiscalidade

[15273]

PP 554

TREVISANI, Mauricio Bula

Auditoria operacional : panorama de um instrumento de controle hábil à melhoria da qualidade dos gastos públicos / Maurício Bula Trevisani

In: Revista OLACEFS. - Lima : Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. - (Set. 2000) ; p. 6-8

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria de Resultados / Despesas Públicas / Brasil / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15280]

PP 554

MACIAS FERNANDEZ, José Miguel

Tendencias internacionales de la fiscalización superior / José Miguel Macías Fernández

In: Revista Olacefs. - Lima : OLACEFS. - (Set. 2000) ; p. 20-23

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / México / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15346]

PP 55

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de

Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal / Francisco Carlos Ribeiro de Almeida

In: Revista do Tribunal de Contas da União. - Brasília : TCU. - Vol.31, nº 84 (Abr/Jun 2000) ; p. 19-62

Finanças Públicas / Recursos Orçamentais / Fiscalidade / Controlo Orçamental / Orçamento Suplementar / Tribunal de Contas / Isenção Fiscal / Brasil / 2446 Fiscalidade

[15393]

336.126.55UE UExSoc

UNIAO EUROPEIA. Tribunal de Contas

The social security system : synthesis / Cour des Comptes. - Paris : Imprimerie des Journaux Officiels, DL 2000. - 51 p. ; 24 cm

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Segurança Social / Tribunal de Contas / União Europeia / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55UE

[15396]

336.126(469) BELxArt

BELO, Maria Aurélia Santos Dias de Carvalho

A articulação em Portugal do sistema de controlo financeiro, político, técnico e jurisdicional / Maria Aurélia Santos Dias de Carvalho Belo. - Lisboa : [s.n.], 2000. - 20 f. ; 30 cm. - Trabalho efectuado para o Curso de Pós-Graduação em Gestão e Controlo de Dinheiros Públicos, da UAL

Finanças Públicas / Poder de Controlo / Controlo Financeiro / Controlo Interno / Controlo Externo / Controlo Parlamentar / Controlo Técnico / Tribunal de Contas / Competência Jurisdicional / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126(469)

[15401]

PP 225

FRANCA.MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Déterminer le niveau optimal de la dette publique : projet de loi de finances pour 2001. Rapport économique, social et financier / Ministère de l'Économie, des Finances et de l'industrie

In: Problèmes Économiques. - Paris : La Documentation Française. - N° 2691 (6 Déc. 2000) ; p. 8-13

Finanças Públicas / Dívida Pública / Lei das Finanças / Actividade Económica / Endividamento / França / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15500]

PP 776

ARNEDO ORBANANOS, Miguel Ángel

La integración del control de los fondos públicos en el contexto de la mundialización / Miguel Ángel Arnedo Orbañanos. - Bibliografía p. 45-46

In: Revista española de control externo. - Madrid : Tribunal de Cuentas. - Vol. 2, n° 6 (Septiembre 2000) ; p. 29-46

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Integrada / Dívida Pública / Mundialização / Liberalização do Mercado / Administração Pú-

blica / Direito Internacional Público / Controlo Externo / Tribunal de Contas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15501]

PP 776

GARCIA CRESPO, Milagros

La coordinación entre las instituciones de control : una respuesta necesaria a los nuevos planteamientos de la mundialización / Milagros García Crespo
In: Revista española de control externo. - Madrid : Tribunal de Cuentas. - Vol. 2, nº 6 (Septiembre 2000) ; p. 47-67

Finanças Publicas / Mundialização / Controlo Financeiro / Controlo Externo / Dívida Pública / Liberalização do Mercado / Administração Publica / Direito Internacional Público / Tribunal de Contas / Política Comercial / Supervisão Multilateral / Regionalização das Trocas / Comércio Internacional / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15505]

PP 776

PAJARES GIMENEZ, José António

El diseño de las actuaciones previas en el ámbito de la armonización de la jurisdicción contable / José Antonio Pajares Giménez
In: Revista española de control externo. - Madrid : Tribunal de Cuentas. - Vol. 2, nº 6 (Septiembre 2000) ; p. 153-183

Finanças Publicas / Jurisdição Administrativa / Controlo Financeiro / Controlo Externo / Harmonização das Normas / Sistema Normalizado de Contabilidade / Auditoria Externa / Auditoria Contabilística / Tribunal de Contas / Lei Orgânica / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15518]

PP 622

RODRIGUES, Manuel José Benavente

Extinção do Erário Régio em 1832 / Manuel José Benavente Rodrigues
. - Bibliografia p. 25

In: Jornal de Contabilidade. - Lisboa : Associação Portuguesa dos Técnicos de Contabilidade. - nº 23 (Out. 2000) ; p. 12-25

Finanças Publicas / Contabilidade Publica / Tribunal de Contas / Controlo Financeiro / História Económica / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15568]

336.126.55(469) PORxCom

RIBEIRO, João Pinto

Controlo financeiro externo da dívida pública na perspectiva de transição para o euro / João Pinto Ribeiro

In: Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas. - Lisboa : TC, 2000 ; p. 243-267

Finanças Públicas / Dívida Pública / Euro / Integração Monetária / Controlo Financeiro / Controlo Externo / Competência Institucional / 2436 Finanças Publicas e Política Orçamental

[15598]

336.126.55(469) PORxRel 128

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 01/2001-2ª Secção : Fozcôainvest, SA : Fozcôainvest, EM : exercício de 1999 / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 140 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Processo nº 23/00 - AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Fiscalidade / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15600]

336.126.55(469) PORxRel 130

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 3/2001-2ª Secção : (ex) Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual / relat. Carlos Manuel Botelho Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 102 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Processo nº 89/99 - AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Fiscalidade / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15601] 336.126.55(469) PORxRel 131

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Relatório de auditoria nº 01/01-2ª Secção : relatório de auditoria ao fundo extraordinário de ajuda à reconstrução do Chiado / relat. Lia Olema Videira Correia. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 97 p. : quadros ; 30 cm. - Processo nº 05/00 - VEC

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Fiscalidade / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15603] 336.126.55(469) PORxRel 132

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Relatório de auditoria nº 1/2001-1ª Secção : acção de fiscalização concomitante ao Hospital de Santa Luzia de Elvas / relat. José Luís Pinto Almeida. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2000. - 42 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Processo nº 8/2000 - AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Estabelecimento Hospitalar / Despesas de Saúde / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15604] 336.126.55(469) PORxRel 133

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 4/2001-2ª Secção : auditoria ao fundo de fomento cultural / relat. Carlos Manuel Botelho Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 61 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Processo nº 29/00 - AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Política Cultural / Financiamento Público / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15719]

PP 212

CAPOTE, Maria dos Anjos

A gestão da tesouraria do Estado e o sistema financeiro : o sistema financeiro português tem que ter em conta os fluxos financeiros gerados pela actividade financeira do sector público administrativo e do próprio Estado / Maria dos Anjos Capote

In: Cadernos de Economia. - Lisboa : Polimeios. - A. 14, nº 54 (Jan. - Mar. 2001) ; p. 76-78

Finanças Públicas / Política Financeira / Euro / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15737]

PP 704

GUEDES, Osmar Carvalho

O tribunal de contas e as privatizações : um enfoque na avaliação económico-financeira de estatais / Osmar Carvalho Guedes, Maria Luciene Cartaxo Fernandes, Antônio Roberto Melo Ferreira
.- Bibliografia p. 100

In: Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco. - Recife : Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. - nº 10 (Jan -Dez 2000) ; p. 90-100

Finanças Públicas / Privatização / Análise Económica / Análise Financeira / Avaliação Orçamental / Brasil / 2436 Finanças Publicas e Política Orçamental

[15748]

336.126.55(469) PORxRel 137

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 07/01-2ª Secção : Município de Castelo Branco / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 86 p. ; 30 cm. - Processo nº 41/00-AUDIT

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria Externa / Relatório de Auditoria / Tribunal de Contas / Administração Local / Autarquia / Contabilidade / Auditoria das Práticas de Gestão / Castelo Branco / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15803]

336.126(4+7/8) CONxPri

CAMPELO, Valmir

El control externo en el contexto del mercosur / Valmir Campelo

In: Primer Congreso Internacional de ASUR. - Puerto Iguazú: ASUR, 2000 ; p. 6-19

Finanças Públicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Competência Institucional / Controlo Orçamental / Brasil / Rio de Janeiro / 2436 Finanças Publicas e Política Orçamental

[15804]

336.126(4+7/8) CONxPri

RICCIUTI, Claudio Alberto

El sistema de control externo : una breve visión del pasado...su futuro / Claudio Alberto Ricciuti

In: Primer Congreso Internacional de ASUR. - Puerto Iguazú: ASUR, 2000 ; p. 20-24

Finanças Publicas / Tribunal de Contas / Controlo Externo / Brasil / 2436 Finanças Publicas e Política Orçamental

[15806]

336.126(4+7/8) CONxPri

CORTES, Enrique Lau

El papel de las organizaciones de control externo frente a la corrupción / Enrique Lau Cortés

In: Primer Congreso Internacional de ASUR. - Puerto Iguazú: ASUR, 2000 ; p. 27-34

Finanças Publicas / Controlo Externo / Corrupção / Argentina / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15807]

336.126(4+7/8) CONxPri

ANTUNES, Carlos Alberio Morais

Corrupcion / Carlos Alberio Morais Antunes

In: Primer Congreso Internacional de ASUR. - Puerto Iguazú: ASUR, 2000 ; p. 34

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Tribunal de Contas / Corrupção / 2436 Finanças Publicas e Política Orçamental

[15808]

336.126(4+7/8) CONxPri

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e

Corrupcion / Flávio Régis Xavier de Moura e Castro

In: Primer Congreso Internacional de ASUR. - Puerto Iguazú: ASUR, 2000 ; p. 35-41

Finanças Publicas / Corrupção / Tribunal de Contas / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15809]

336.126(4+7/8) CONxPri

GIECCO, Héctor

Corrupcion / Héctor Giecco

In: Primer Congreso Internacional de ASUR. - Puerto Iguazú: ASUR, 2000 ; p. 42-45

Finanças Publicas / Corrupção / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

[15873] 336.126.55(469) PORxRel 142

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 3/2001-AUDIT, 1ª Secção : acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Setúbal / relat. Alfredo Jaime Meneres Barbosa. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 80 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Processo nº 1/2000 - AUDIT, 1ª s.

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Finanças Locais / Administração Local / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15874] 336.126.55(469) PORxRel 143

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 4/2001-AUDIT, 1ª Secção : acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Alcochete / relat. Alfredo Jaime Meneres Barbosa. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 53 p. : quadros, gráf. ; 30 cm. - Processo nº 6/2000 - AUDIT, 1ª s.

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Finanças Locais / Administração Local / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15877] 336.126.55(469) PORxRel 144 V. I-II

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 8/2001-2ª secção : auditoria a operações de gestão da carteira de títulos do estado / relat. Carlos Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 2 vols. ; 30 cm. - Processo nº 25/00 - AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Título do Tesouro / Auditoria das Práticas de Gestão / Gestão Pública / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15878] 336.126.55(469) PORxRel 145

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Relatório de auditoria nº 09/01-2ª secção : auditoria ao Instituto Politécnico de Tomar / relat. Carlos Manuel Botelho Moreno. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 53 p. ; 30 cm. - Processo nº 32/00 - AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Estabelecimento de Ensino / Ensino Superior / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15879] 336.126.55(469) PORxRel 146

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Relatório de auditoria nº 10/2001-2ª secção : auditoria ao Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência / relat. Manuel Henrique de Freitas Pereira. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 51, [12] p. ; 30 cm

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Deficiente / Reinserção Profissional / Facilidades para Deficientes / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15880] 336.126.55(469) PORxRel 147

PORTUGAL. Tribunal de Contas
Relatório de auditoria nº 11/2001-2ª secção : Gebalis-gestão dos bairros municipais de Lisboa, EM : exercício de 1999 / relat. António José Avé-

rous Mira Crespo . - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 116 p. ; 30 cm. -
Processo nº 39/00-AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de
Auditoria / Empresa Pública / Finanças Locais / Administração Local /
Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[15900]

336(038) FIN

FINANCAS

Finanças : dicionário bilingue : português-inglês / ed. lit. Tito Lyon de
Castro. - [Mem Martins] : CETOP, [1998]. - 169 p. ; 23 cm. - (Dicionários
The Economist)
ISBN 972-641-424-5

Finanças Públicas / Contabilidade Pública / Dicionário / 2436 Finanças
Públicas e Política Orçamental

CDU 336(038)

[15980]

PP 776

A. SCHUMPETER, José

La crisis del estado fiscal / José A. Schumpeter

In: Revista española de control externo. - Madrid : Tribunal de Cuentas. -
Vol. 2, nº 5 (Mayo 2000) ; p. 147-192

Finanças Publicas / Controlo Financeiro / Auditoria / Fiscalidade / Historia
/ Tribunal de Contas / Espanha / 2436 Finanças Públicas e Política Orça-
mental

[16029]

336.126.55(469) PORxRel 148

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 5/2001-1ª secção : acção de fiscalização conco-
mitante à Escola Superior de Gestão de Santarém / relat. Adelino Ribeiro

Gonçalves. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 81 p. ; 30 cm. - Processo nº 9/00-AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Estabelecimento de Ensino / Ensino Superior / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16030] 336.126.55(469) PORxRel 149

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 12/2001-2ª secção : embaixada de Portugal em Madrid / relat. José de Castro de Mira Mendes. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - pag. var. ; 30 cm. - Processo nº 10/00-AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Empresa Pública / Finanças Locais / Administração Local / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16031] 336.126.55(469) PORxRel 151

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 14/2001-2ª secção : TUST : Transportes Urbanos de Santo Tirso, Lda. : exercício de 1999 / relat. António José Avérous Mira Crespo. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 56 p. ; 30 cm. - Processo nº 40/00-AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Empresa Pública / Finanças Locais / Administração Local / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16059]

336.126.55(469) PORxRel 152

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 17/2001-2ª secção : aos apoios concedidos pelo projecto vida : ano de 1999 / relat. João Pinto Ribeiro. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 66, XII, [2] p. ; 30 cm. - Processo nº 11/01-AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Política de Saúde / Avaliação de Projecto / Toxicomania / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16060]

336.126.55(469) PORxRel 153

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 15/2001-2ª secção : auditoria às comemorações do Ano Internacional das Pessoas Idosas / relat. Manuel Henrique de Freitas Pereira. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 28 p. ; 30 cm

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Política Social / Pessoa Idosa / Comemoração / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

[16061]

336.126.55(469) PORxRel 154

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 16/2001-2ª secção : auditoria ao Programa de Apoio Integrado a Idosos / relat. Manuel Henrique de Freitas Pereira. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 71 p. ; 30 cm

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Política Social / Pessoa Idosa / Avaliação de Projecto / Portugal / 2436 Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

PORTUGAL. Tribunal de Contas

Relatório de auditoria nº 13/2001-2ª secção : Escola Náutica Infante D. Henrique / relat. José de Castro de Mira de Mendes. - Lisboa : Tribunal de Contas, 2001. - 53, [8] p. ; 30 cm. - Proc. nº 55/99-AUDIT

Finanças Publicas / Auditoria Externa / Tribunal de Contas / Relatório de Auditoria / Estabelecimento de Ensino / Ensino Superior / Portugal / 2436
Finanças Públicas e Política Orçamental

CDU 336.126.55(469)

PUBLICAÇÕES PERIÓDICAS

[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. 21, n°s 238 (Novembro 2000); n° 239 (Dezembro 2000); A. 22, n° 240 (Janeiro 2001);
. - 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° 72 (Novembro 2000); n° 73 (Janeiro 2001);
. - Irregular. ISSN 0294-0833

[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, n° 19 (Jul. 1988). - N°s. recebidos: Vol. 14, n° 169 (Janeiro 2001); n° 170 (Fevereiro 2001);
. - 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 n° 2106 (Jan. 1989). - N°s recebidos;

n°s 2693 (Dezembro 2000); n°s 2694 a 2698 (Janeiro 2001); n°s 2699 e 2700 (Fevereiro 2001);

. - Mensal

[199]

PP 67

ACORDAOS DOUTRINAIS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo / dir. António Rodolfo Simões Correia... [et al.]. - A. 1, n° 1(1962). - Rio de Mouro : Simões Correia Editores, 1962- . - 23 cm. - N°s recebidos: A. 39, n° 467 (Novembro 2000); n° 468 (Dezembro 2000); A. 40, n° 469 (Janeiro 2001); . - 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 2000); n° 1 (Janeiro 2001); . - Mensal

[1564]

PP 506

PERSONAL COMPUTER WORLD

Personal computer world / dir. Guy Swarbrick. - London : Editorial VNU House, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no Vol. 14 , n° 1 (Set. 1991). - N°s. recebidos: Vol. 24, n° 2 (Fevereiro 2001); n° 3 (Março 2001); . - Mensal

[1848]

PP 486

LES ACTIVITES DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Les activités de la Cour de Justice des Communautés Européennes. - Luxembourg : Cour de Justice des Communautés Européennes, [19--]- . - 30 cm . - Descrição baseada no nº 4 (Fev. 1989). - N.ºs recebidos: nº 32 (Nov./Dez. 2001); nº 34 (Dezembro 2000); nºs 1 a 4 (Janeiro 2001); - Irregular. - Continuado por: Actividades do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias

[6496]

PP 310

JORNAL DO TECNICO DE CONTAS E DA EMPRESA

Jornal do técnico de contas e da empresa : revista de economia, finanças e contabilidade / dir. José Luís Lopes Marques. - Lisboa : Publístudos, Publicações e Estudos Técnicos, [19--]- . - 30 cm. - Descrição baseada no A. 27, nº 355 (Abr. 1995). - N.ºs recebidos : A. 34, nº 425 (Fevereiro 2001); . - Também conhecido como JTCE. - Mensal. ISSN 0870-2241

[6955]

PP 428

JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS

Journal of public economics / ed. lit. A. B. Atkinson, N. B. Stern. - Amsterdam : Elsevier Science B.V., [19--]- . - 24 cm . - Descrição baseada no vol. 56, nº 2 (Fev. 1995). - N.ºs recebidos : Vol. 78, nº 3 (Novembro 2000); Vol. 79, nº 1 (Janeiro 2001); nº 2 (Fevereiro 2001); nº 3 (Março 2001); Mensal. ISSN 0047-2727

[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.ºs recebidos : A. 68, nº 24 (Dezembro 2000); A. 69, nº 1 (Janeiro 2001); nº 2 (Janeiro 2001); nº 3 (Fevereiro 2001); . - Quinzenal

[8976]

PP 677

POLITICA INTERNACIONAL

Política internacional / dir. João Ferreira de Sousa. - Lisboa : CIDEC-Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, 1990- . - 30 cm. - N.º recebido : vol. 3, n.º 21 (Primavera/Verão 2000); n.º 22 (Outono-Inverno 2000);
.- Trimestral

[11575]

PP 732

INFORMACAO SINDICAL

Informação sindical / Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. - N.º 1 (Jul. 1980) - . - Lisboa : Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 1980- . - 30 cm. - Descrição baseada no n.º 126 (Abr. 1997). - N.ºs recebidos: n.º 146 (Dezembro 2000); n.º 147 (Fevereiro 2001);

[13629]

PP 804

ACTUALIDADE JURIDICA

Actualidade jurídica / dir. Paulo Moreira da Cunha ; dir. adj. Cristina Pinto Ferreira, Nuno Manuel Brandão. - Dafundo : Portugal Press, 1997- . - Descrição baseada em: A. 1, n.º 3 (Jun. 1997). - Números recebidos: A. 4, n.º 39/40 (Setembro/Outubro 2000); n.ºs 41/41 (Dez.-Jan. 2001);
- Mensal

[16033]

PP 852

INTERFACE.

Interface. Administração pública : tecnologias de informação na administração pública / prop. Letra Inicial ; ed. lit. Henrique Neves, José Serra ; dir. A. J. Simões Monteiro. - Lisboa : Letra Inicial, [ca. 1997]- . - 29 cm . - Descrição baseada no n.º 45, ed. 6 (Jun. 2001). - Mensal

ÍNDICE DE ASSUNTOS

ACTIVIDADE ECONOMICA

15401

ADMINISTRACAO LOCAL

15748, 15873, 15874, 15880, 16030, 16031

ADMINISTRACAO PUBLICA

15500, 15501

ANALISE ECONOMICA

15737

ANALISE FINANCEIRA

15737

ARGENTINA

15806

AUDITORIA

15980

AUDITORIA CONTABILISTICA

15505

AUDITORIA DAS PRATICAS DE GESTAO

15748, 15877

AUDITORIA DE RESULTADOS

15273

AUDITORIA EXTERNA

14919, 15393, 15505, 15598, 15600, 15601, 15603, 15604, 15748, 15873,
15874, 15877, 15878, 15879, 15880, 16029, 16030, 16031, 16059, 16060,
16061, 16062

AUDITORIA INTEGRADA

15500

AUDITORIA INTERNA
14919

AUTARQUIA
15748

AVALIACAO DE PROJECTO
16059, 16061

AVALIACAO ORCAMENTAL
15737

BRASIL
15269, 15273, 15346, 15737, 15803, 15804

CASTELO BRANCO
15748

COMEMORACAO
16060

COMERCIO INTERNACIONAL
15501

COMPETENCIA INSTITUCIONAL
15568, 15803

COMPETENCIA JURISDICCIONAL
15396

CONTABILIDADE
15748

CONTABILIDADE PUBLICA
14919, 15518, 15900

CONTROLO EXTERNO
15396, 15500, 15501, 15505, 15568, 15804, 15806

CONTROLO FINANCEIRO

15269, 15273, 15280, 15393, 15396, 15500, 15501, 15505, 15518, 15568,
15604, 15748, 15803, 15807, 15980

CONTROLO INTERNO

15396

CONTROLO ORCAMENTAL

15346, 15803

CONTROLO PARLAMENTAR

15396

CONTROLO TECNICO

15396

CORRUPCAO

15806, 15807, 15808, 15809

DEFICIENTE

15879

DESPESAS DE SAUDE

15603

DESPESAS PUBLICAS

15273

DICIONARIO

15900

DIREITO INTERNACIONAL PUBLICO

15500, 15501

DIVIDA PUBLICA

15401, 15500, 15501, 15568

EMPRESA PUBLICA

15880, 16030, 16031

ENDIVIDAMENTO
15401

ENSINO SUPERIOR
15878, 16029, 16062

ESPANHA
15505, 15980

ESTABELECIMENTO DE ENSINO
15878, 16029, 16062

ESTABELECIMENTO HOSPITALAR
15603

EURO
15568, 15719

FACILIDADES PARA DEFICIENTES
15879

FINANCAS LOCAIS
15873, 15874, 15880, 16030, 16031

FINANCAS PUBLICAS
14919, 15269, 15273, 15280, 15346, 15393, 15396, 15401, 15500, 15501,
15505, 15518, 15568, 15598, 15600, 15601, 15603, 15604, 15719, 15737,
15748, 15803, 15804, 15806, 15807, 15808, 15809, 15873, 15874, 15877,
15878, 15879, 15880, 15900, 15980, 16029, 16030, 16031, 16059, 16060,
16061, 16062

FINANCIAMENTO PUBLICO
15604

FISCALIDADE
15346, , 15598, 15600, 15601, 15980

FRANCA
15401

GESTAO PUBLICA
15269, 15877

HARMONIZACAO DAS NORMAS
15505

HISTORIA
15980

HISTORIA ECONOMICA
15518

INTEGRACAO MONETARIA
15568

ISENCAO FISCAL
15346

JURISDICAÇÃO ADMINISTRATIVA
15505

LEGISLACAO
14919, 15269

LEI DAS FINANÇAS
15401

LEI ORGANICA
15505

LIBERALIZACAO DO MERCADO
15500, 15501

MEXICO
15280

MUNDIALIZACAO
15500, 15501

ORÇAMENTO DO ESTADO
14919

ORCAMENTO SUPLEMENTAR
15346

PESSOA IDOSA
16060, 16061

PODER DE CONTROLO
15396

POLITICA COMERCIAL
15501

POLITICA CULTURAL
15604

POLITICA DE SAUDE
16059

POLITICA FINANCEIRA
15719

POLITICA FISCAL
15269

POLITICA SOCIAL
16060, 16061

PORTUGAL
14919, 15396, 15598, 15600, 15601, 15603, 15604, 15873, 15874, 15877,
15878, 15879, 15880, 16029, 16030, 16031, 16059, 16060, 16061, 16062

PRIVATIZACAO
15737

RECURSOS ORCAMENTAIS
15346

REGIONALIZACAO DAS TROCAS
15501

REINSERCAO PROFISSIONAL
15879

RELATORIO DE AUDITORIA
15598, 15600, 15601, 15603, 15604, 15748, 15873, 15874, 15877, 15878,
15879, 15880, 16029, 16030, 16031, 16059, 16060, 16061, 16062

RIO DE JANEIRO
15803

SEGURANCA SOCIAL
15393

SISTEMA FISCAL
15519

SISTEMA NORMALIZADO DE CONTABILIDADE
15505

SUPERVISAO MULTILATERAL
15501

TITULO DO TESOURO
15877

TOXICOMANIA
16059

TRIBUNAL DE CONTAS
14919, 15280, 15346, 15393, 15396, 15500, 15501, 15505, 15518, 15598,
15600, 15601, 15603, 15604, 15748, 15803, 15804, 15807, 15808, 15873,
15874, 15877, 15878, 15879, 15880, 15980, 16029, 16030, 16031, 16059,
16060, 16061, 16062

UNIAO EUROPEIA
15393

ÍNDICE DE AUTORES

A. SCHUMPETER, José
15980

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de
15346

ANTUNES, Carlos Albero Morais
15807

ARNEDO ORBANANOS, Miguel Ángel
15500

BELO, Maria Aurélia Santos Dias de Carvalho
15396

CAMPELO, Valmir
15803

CAPOTE, Maria dos Anjos
15719

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e
15808

CORTES, Enrique Lau
15806

FINANCAS
15900

FRANCA.MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE
15401

GARCIA CRESPO, Milagros
15501

GIECCO, Héctor
15809

GUEDES, Osmar Carvalho
15737

MACIAS FERNANDEZ, José Miguel
15280

PAJARES GIMENEZ, José António
15505

PORTUGAL. Leis, decretos, etc.
14919

PORTUGAL. Tribunal de Contas
15598, 15600, 15601, 15603, 15604, 15748, 15873, 15874, 15877, 15878,
15879, 15880, 16029, 16030, 16031, 16059, 16060, 16061, 16062

RABAHY, Wilson Abrahão
15269

RIBEIRO, João Pinto
15568

RICCIUTI, Claudio Alberto
15804

RODRIGUES, Manuel José Benavente
15518

TREVISANI, Mauricio Bula
15273

UNIAO EUROPEIA. Tribunal de Contas
15393

